

N° 67

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 1975.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi de finances pour 1976
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME I

INTERIEUR

Par M. Jean NAYROU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Eberhard, Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 1880 et annexes, 1916 (tomes I à III et annexe 22), 1920 (tome II) et in-8° 360.

Sénat : 61 et 62 (tomes I, II et III, annexe 16) (1975-1976).

Loi de finances. — Intérieur (Ministère de l') - Collectivités locales - Préfecture - Police nationale - Protection civile.

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les personnels	5
A. — Les magistrats des tribunaux administratifs.....	5
B. — Les personnels de police	7
C. — Les fonctionnaires de l'administration territoriale.....	10
1. — Le corps préfectoral	10
2. — Le personnel des préfectures	11
D. — Le personnel communal	13
II. — Les structures	18
A. — L'Etat	18
1. — L'administration centrale	18
2. — L'administration territoriale	19
B. — Les structures locales	21
1. — Le regroupement communal	21
2. — Les communautés urbaines	22
3. — Les agglomérations nouvelles	25
III. — Une mission essentielle : la sécurité	27
A. — La sécurité publique	28
B. — La sécurité civile	33
IV. — Les relations entre l'Etat et les collectivités locales	38
A. — Les budgets des collectivités locales	38
B. — Les subventions	41
C. — Les transferts de charges	46
V. — L'aménagement du territoire et les institutions décentralisées	54

Mesdames, Messieurs,

La réforme de l'organisation du travail parlementaire est aujourd'hui d'actualité. La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale a tenté une expérience de « commission élargie et publique » sur laquelle il est encore prématuré de se prononcer.

De son côté, le bureau du Sénat poursuit avec assiduité ses travaux d' « actualisation des méthodes du Sénat ». Dans ce cadre, il a insisté une nouvelle fois, afin d'améliorer le contrôle parlementaire, sur la nécessité d' « une coordination accrue entre la Commission des Finances et les autres commissions permanentes ».

Votre rapporteur s'efforce chaque année, en plein accord avec son collègue Joseph Raybaud, rapporteur spécial, auquel il se doit de rendre hommage pour sa compréhension, d'harmoniser son avis avec le rapport de la Commission des Finances. C'est ainsi qu'il s'interdit de s'attarder sur les aspects budgétaires et même purement financiers des problèmes quoi qu'il en coûte aux nombreux administrateurs locaux que compte la Commission des Lois et qui dénoncent depuis longtemps la crise des finances locales.

En revanche, votre commission se doit d'examiner avec soin les questions qui ressortent directement de sa compétence comme l'évolution des structures locales ou les problèmes de sécurité et, d'une manière générale, tous les domaines dans lesquels elle a déjà été amenée à intervenir à l'occasion d'une procédure législative. Dans cet esprit on ne comprendrait pas, par exemple, qu'elle se désintéresse du statut du personnel communal, des établissements publics régionaux ou des agglomérations nouvelles.

Votre rapporteur, mes chers collègues, voudrait également attirer votre attention sur le fait que son avis arrive, chronologiquement, en quatrième position, après les deux rapports des commissions de l'Assemblée et celui de notre Commission des Finances.

Avec quelle anxiété ouvre-t-il les rapports de ses collègues qui l'ont précédé ! Que de fois s'est-il répété à lui-même ces mots de l'un de nos grands classiques, La Bruyère qui, dès le xvii^e siècle, disait : « Tout est dit, et l'on vient trop tard ! »

Malgré cette difficulté d'éviter les redites, votre commission l'a mandaté pour essayer de vous présenter, de façon synthétique, quelques-uns des problèmes qui ressortent de l'examen de la politique suivie en 1975 et de la politique annoncée pour 1976 par M. le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur.

Une fois n'est pas coutume, le rapport commence cette année par les problèmes de personnel, soit pour insister sur leur insuffisance quantitative, par exemple en matière de justice administrative, soit pour attirer l'attention sur les nécessaires actions à mener en matière de formation, soit pour montrer l'importance qui s'attache au développement d'une véritable fonction publique communale.

En second lieu, le rapport se préoccupe des problèmes de structure, que ceux-ci concernent l'Etat ou les collectivités.

En troisième lieu, il consacre son attention à l'examen des missions du Ministère de l'Intérieur et, tout particulièrement, à celles qui tendent à prendre la plus grande importance : celles qui touchent à la sécurité.

La quatrième partie voudrait faire le point des relations entre l'Etat et les collectivités locales.

Enfin, pour terminer, votre rapporteur vous propose d'examiner les relations entre les établissements décentralisés et, en particulier, les collectivités locales avec l'Aménagement du Territoire.

I. — LES PERSONNELS

Cette attention particulière marquée aux questions de personnel se justifie par un chiffre : 90 % des crédits du Ministère sont des crédits de fonctionnement. Le budget du Ministère de l'Intérieur est donc d'abord, et avant tout, un budget de personnel.

Naguère, en matière de police par exemple, les problèmes du maintien de l'ordre effaçaient tous les autres. Aujourd'hui, soit à cause de circonstances où des policiers sont apparus comme des victimes, soit à cause de l'affirmation du syndicalisme dans un secteur où il était jusqu'à présent discret, les problèmes de statut, de rémunération, de conditions de travail des personnels sont apparus au grand jour. C'est une excellente chose à condition que les préoccupations internes aux corps de policiers, pour ne citer que ceux-là, ne fassent pas oublier la finalité de la police elle-même, qui est d'assurer la sécurité et la liberté des citoyens.

A. — Les magistrats des tribunaux administratifs.

Des polémiques et des commentaires récents pourraient laisser croire que justice et police, intérieur et justice s'opposent comme deux blocs antagonistes, poursuivant des buts et remplissant des missions différentes. Ceci est en grande partie inexact puisque, d'une part, beaucoup de fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur sont également officiers de police judiciaire et que, d'autre part, conséquence de la dualité du droit français, le Ministre de l'Intérieur a sous sa responsabilité l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

Votre commission, l'an dernier, avait particulièrement insisté sur deux points : l'insuffisance des moyens en personnel, le retard dans la parution du décret portant nouveau statut des tribunaux administratifs. Ce décret est aujourd'hui paru et les questions de personnel ont connu quelques amorces de solution.

La parution des décrets n^{os} 75-163, 75-164 et 75-165 du 12 mars 1975 a permis la mise en place de la réforme de structure décidée par le Premier Ministre en 1973.

Désormais, les tribunaux administratifs seront mieux organisés et pourront, grâce à un accroissement important du nombre de chambres, résorber le retard important de jugement des affaires de leur compétence. Ainsi, l'on peut espérer voir cesser des situations telles que celles de l'année judiciaire 1973-1974 où 21 461 affaires avaient été jugées mais où 42 399 demeuraient en instance !

Chaque chambre comprendra désormais au minimum quatre magistrats, un président, deux conseillers et un conseiller chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement. Parallèlement, trois grades de président sont créés et les indices de président et de président hors classe sont relevés sensiblement. Au total, la réforme aura pour résultat de faire passer le nombre de présidents de 38 à 49, dont 17 postes de présidents hors classe et 32 de présidents. Cette mesure, jointe à l'alignement de la carrière des conseillers de deuxième classe sur celle des administrateurs civils, devrait permettre d'offrir désormais à ces magistrats un déroulement de carrière satisfaisant.

Au niveau du recrutement, l'effort entamé est poursuivi : douze emplois nouveaux de conseillers sont prévus au projet de budget pour 1976 dans le cadre du plan quadriennal de recrutement appliqué depuis 1974. Le nouveau statut prévoit, d'autre part, un élargissement du recrutement. Le recrutement au tour extérieur pour les conseillers de deuxième classe passe de un sur six à un sur quatre. Les fonctionnaires des autres corps issus de l'Ecole nationale d'administration peuvent désormais être intégrés à l'issue d'un détachement de trois ans. Sur le principe cet élargissement est bon puisqu'il permettra à la fois d'accroître les moyens en personnel des tribunaux administratifs et de diversifier leur recrutement. En revanche il faut souhaiter que cette nouvelle possibilité de recrutement parallèle contribue à diminuer parmi les conseillers de tribunaux administratifs la proportion des personnels en provenance du Ministère de l'Intérieur. Il y va de la réputation de la justice administrative.

B. — Les personnels de police.

Les problèmes auxquels se trouve confrontée l'administration sont surtout quantitatifs mais concernent également à la fois la formation, l'amélioration des carrières et de plus en plus les conditions de travail et de vie des personnels.

Sur le plan quantitatif l'urbanisation accélérée qu'a connue notre société, l'accroissement important de la criminalité, même s'il demeure encore inférieur à celui que connaissent certains pays comparables mettent au premier plan des préoccupations de l'opinion les problèmes de sécurité.

Ce développement des besoins en policiers est encore accentué par les très nombreux départs à la retraite des personnels entrés juste après la deuxième guerre mondiale.

Le Ministère a été conduit à recruter au cours des trois dernières années près de 7 000 nouveaux policiers que ce recrutement comparables, mettent au premier plan des préoccupations de l'opinion les problèmes de sécurité :

	CREATIONS D'EMPLOIS				
	Personnels civils.	En tenue.	Administratif et technique.	Total.	Sorties de cadres.
1973	905	3 000	1 075	4 980	3 200
1974	960	1 500	300	2 760	4 010
1975	900	350	350	1 600	5 000

Au total, depuis 1969, 19 890 emplois nouveaux ont ainsi été créés, ce qui explique, partiellement, le ralentissement de l'effort enregistré cette année :

410 emplois d'inspecteurs, 200 gradés et gardiens, 310 personnels administratifs et techniques (alors que 6 000 fonctionnaires et agents prendront leur retraite au cours de 1976).

Il est à noter que l'administration n'a aucun mal à recruter, ce qui a sûrement pour résultat d'améliorer la qualité moyenne du personnel sélectionné : au concours d'inspecteur ouvert en 1975, par exemple, pour 750 postes à pourvoir, 7 688 candidatures ont été enregistrées. Pour les emplois administratifs, les candidats concourent à raison de 20 à 40 candidats pour un poste.

Ce ralentissement du recrutement qui pourrait sembler préjudiciable à la sécurité des citoyens est partiellement compensé par ce que le Ministère appelle « un redéploiement des effectifs ».

C'est ainsi que la note de synthèse présentant le budget parle de l'affectation de plus de 1 200 fonctionnaires supplémentaires à la protection du public et de plus de 2 000 à l'action sur la délinquance. A vrai dire, il s'agit là d'un effort de longue durée entamé en 1969, qui a permis de récupérer pour le service actif des gardiens de la paix occupés à d'autres tâches : secrétariat, standard téléphonique, entretien du matériel.

Ce « redéploiement » sera facilité cette année par le maintien d'un bon niveau de création d'emplois administratifs et techniques, alors que les créations d'emplois d'inspecteurs ou de gradés et gardiens sont en diminution. Le recrutement de vacataires inauguré l'année dernière de préférence parmi les personnels en retraite sera poursuivi à hauteur de 900 postes. L'objectif que poursuit le Ministère de l'Intérieur est de disposer d'environ 10 000 fonctionnaires administratifs de la police. Cet objectif est encore très éloigné à l'heure actuelle puisque l'on ne compte que 4 987 fonctionnaires de ce type.

Il y a là un domaine où l'action mériterait d'être intensifiée dans les prochaines années tout en réduisant peu à peu le recours à des personnels vacataires. Ce recours ne saurait être en effet qu'un palliatif momentané.

Sur le plan du statut des personnels, l'année 1975 aura été marquée par quelques progrès et notamment la volonté du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, de réanimer le Comité technique paritaire de la police nationale qui ne s'était pas réuni depuis plusieurs années.

Les mesures ponctuelles d'amélioration intervenues cette année intéressent pratiquement tous les corps. Citons à titre d'exemple celui des commissaires de police qui bénéficie des décrets n^{os} 75-565 et 75-566 du 3 juillet 1975. Désormais, ces fonctionnaires sont nommés par décret et non par arrêté ; des « emplois fonctionnels » de commissaire divisionnaire ont été créés qui correspondent aux postes les plus importants dans la hiérarchie des différents services actifs de la police nationale.

Parmi les projets, qui devraient être réalisés en grande partie sur les crédits inscrits à l'actuel projet de budget, le plus important et le plus attendu est celui qui tend à revaloriser l'ensemble des carrières des personnels des services actifs de la police nationale par l'extension à leur profit des mesures prévues en faveur des personnels militaires. Une prévision de 25 millions de francs figure à cet effet dans le projet de budget.

Parmi les autres mesures concernant la situation des personnels, il convient de citer également l'augmentation du régime de l'indemnité de sujétions spéciales versée aux gradés et gardiens des corps urbains ou encore du taux de l'indemnité journalière d'absence temporaire des C. R. S.

En revanche, la situation des auxiliaires féminines n'a pas encore été précisée mais des études sont en cours à son sujet.

Le bon fonctionnement des services de police ne se résoud pas cependant en améliorations indiciaires ou même statutaires ; il tend à dépendre de plus en plus de la formation de ces personnels et de leurs conditions de travail.

Du point de vue de la formation des personnels de police, la France semble très en retard par rapport à des pays voisins comme l'Allemagne par exemple, du moins si l'on se réfère à la durée de cette formation : les agents sont formés en quatre mois en France mais en trois ans et demi en Allemagne fédérale. Les écoles françaises ont du mal à absorber l'énorme afflux de policiers intervenu ces dernières années. Toutefois, l'année prochaine devrait voir une amélioration notable : la prochaine promotion des gardiens de la paix recevra une formation de cinq mois assortie d'un mois de stage pratique ; pour les officiers de paix la durée de formation devrait être portée de dix-huit mois à deux ans ; quant aux inspecteurs, les trois mois et demi traditionnels, et qui sont manifestement insuffisants, devraient plus que doubler l'année prochaine (six mois de formation proprement dite et trois mois de stage). Quant au contenu, il devrait, comme le requièrent les tâches de plus en plus délicates auxquelles sont confrontés désormais les policiers, évoluer sensiblement et faire plus de place à l'ouverture sur l'extérieur, l'ins-truction civique, la déontologie et l'usage des armes.

S'agissant enfin des conditions de travail, le projet de budget de cette année est marqué par un accroissement de 18 % des crédits de matériel et une intensification des investissements immobi-

liers. Parmi ceux-ci figure la construction de trois cantonnements de C. R. S. et de quatre hôtels de police ou commissariats. Par ailleurs, le plan de soutien a permis de moderniser ou de construire sept autres cantonnements de C. R. S. ainsi que dix commissariats ou hôtels de police. Enfin, le Ministre de l'Intérieur se préoccupe, à juste titre, des conditions de logement des policiers parisiens qui, trop souvent, doivent effectuer un long temps de transport pour venir prendre leur service, ce qui nuit bien évidemment à leur disponibilité.

C. — Les fonctionnaires de l'administration territoriale.

1. — LE CORPS PRÉFECTORAL

L'effectif réel des préfets et des sous-préfets en activité au 1^{er} novembre 1975 n'est pas très différent de l'effectif signalé dans le dernier avis de la commission ; en revanche, il y a lieu de noter un très grand nombre de mutations et une accélération des mouvements, chez les sous-préfets en particulier.

L'effectif réel du corps préfectoral en activité au 1^{er} novembre 1975 s'établissait ainsi :

Préfets :

— postes territoriaux :	
— en Métropole	109
— dans les D. O. M.	4
— hors cadre	31
— en mission	3
— surnombre	3
	<hr/>
Total	150
	<hr/> <hr/>

Sous-préfets :

— postes territoriaux :	
— en Métropole	444
— dans les D. O. M.	17
— hors cadre	37
— en mission	3
— surnombre	5
	<hr/>
Total	506

Depuis le 1^{er} juin 1974 cependant, 35 préfets ont changé de poste territorial, ils ont quitté un poste territorial pour un emploi équivalent, 7 qui occupaient un poste de directeur ont été nommés dans un poste territorial et 24 nouveaux préfets ont été nommés. L'année qui vient de s'écouler a même vu 6 postes changer deux fois de titulaire : la Corse, les Côtes-du-Nord, les Hautes-Pyrénées, la Sarthe, la Seine-Saint-Denis et le poste de directeur de cabinet du préfet de la Région parisienne.

Au total, après une légère diminution en 1974 de la durée moyenne en poste, celle-ci tend à se rapprocher à nouveau de la moyenne normale. D'autre part, d'après le Ministère de l'Intérieur, les mouvements devraient être moins nombreux dans l'avenir.

En ce qui concerne les sous-préfets, les nombreux mouvements intervenus depuis le 1^{er} juin 1974 (dont deux particulièrement importants les 22 juillet et 5 septembre 1974) ont permis de prononcer la mutation de la plupart des sous-préfets en poste depuis plus de cinq ans et le nombre de ceux qui étaient en poste depuis plus de trois ans et moins de cinq ans. De plus, le corps des sous-préfets connaît des départs nombreux, essentiellement pour assurer une large interpénétration entre les administrations centrales et l'administration territoriale. Enfin, les directeurs de cabinet de préfet changent d'affectation relativement rapidement (durée moyenne de séjour en poste, un an et demi) en raison des difficultés rencontrées pour pourvoir les postes de début de carrière.

La durée moyenne de séjour en poste, qui s'était légèrement abaissée en 1974, tend à se rapprocher à nouveau de la moyenne de trois ans qui est la moyenne traditionnelle dans le corps des sous-préfets.

2. — LE PERSONNEL DES PRÉFECTURES

Les effectifs budgétaires du cadre national des préfectures qui, notre rapporteur le rappelait dans l'avis présenté l'année dernière, remonte à 1952 s'élèvent actuellement au chiffre de 16 500 emplois, soit 2 022 de moins qu'en 1952 !

Ces effectifs se répartissent de la façon suivante :

- 383 chefs de division ;
- 3 205 attachés et attachés principaux ;
- 3 398 fonctionnaires du cadre B ;
- 8 396 fonctionnaires du cadre C ;
- 1 118 fonctionnaires du cadre D.

Le projet de budget pour 1976 marque une légère progression de l'effort de redressement entrepris dans les années récentes : 550 emplois nouveaux sont créés (contre 500 en 1975, 447 en 1974 et 250 en 1973). Parmi ceux-ci, 100 intéressent la catégorie A, 200 la catégorie B et 200 la catégorie C ; 50 correspondent à la création du nouveau département de la Haute-Corse.

Sur le plan du statut de ces personnels, on relève cette année un effort au niveau de la formation destiné soit à un meilleur fonctionnement interne de l'administration (stages des attachés d'administration centrale dans les préfectures) soit à une amélioration de ses relations avec le public.

A l'intention des personnels chargés d'accueillir le public (catégories A, B, C, D,) a été mis en place un programme de formation qui se traduira en 1976 par de courts stages fondés sur des films permettant aux participants d'approfondir leurs connaissances du public et de rechercher les moyens de faciliter leurs relations avec ce dernier.

Sur le plan statutaire, seuls les chefs de division, attachés principaux et attachés de préfecture sont soumis à un statut particulier ; les autres personnels appartenant aux catégories B, C et D relèvent de statuts interministériels. Les mesures qui interviennent pour l'ensemble des agents de la fonction publique de ces catégories sont donc applicables aux personnels du cadre national.

En ce qui concerne le cadre A, aucune modification n'est intervenue depuis la parution du décret n° 74-303 du 11 avril 1974.

Un projet d'arrêté, en cours d'élaboration, porte révision de l'échelonnement indiciaire du grade d'attaché dans le cadre des mesures de revalorisation des carrières de l'ensemble des fonctionnaires de la catégorie A.

En vue de l'amélioration de la situation des chefs de division, le Ministère de l'Intérieur, compte tenu des conclusions du rapport du groupe de travail chargé d'examiner la situation des chefs des services extérieurs régionaux et départementaux, préconisant la création d'emplois fonctionnels de ce grade dans les services des préfectures, a présenté des propositions tendant à la création de 118 emplois fonctionnels de chefs de division dotés de l'indice terminal 650 net, à savoir deux emplois dans les préfectures des départements chefs-lieu de région, un emploi dans les autres préfectures et deux à l'administration centrale.

Le coût de cette mesure est évalué à 1 937 728 F, différence entre le coût des 118 emplois susmentionnés et celui de 29 emplois de chefs de division de classe exceptionnelle et de 89 emplois de chefs de division de classe normale qui seraient supprimés en contrepartie.

Le crédit de 1 900 000 F, objet de la mesure n° 021204 figurant dans le projet de budget, est la provision destinée à permettre la réalisation de cette réforme, une fois que les accords nécessaires auront été obtenus.

D. — Le personnel communal.

A la différence des personnels précédents, le personnel communal ne dépend pas directement du Ministère de l'Intérieur et votre Commission des Lois s'est toujours déclarée en faveur d'une autonomie toujours plus grande de ce personnel vis-à-vis de son administration de tutelle.

En effet, les élus locaux savent bien qu'un des éléments de l'autonomie des communes est l'existence d'une véritable fonction publique communale.

Celle-ci ne peut exister sans la qualité du recrutement et de la formation continue. Le Centre de formation des personnels communaux s'y emploie avec un sérieux que votre commission se plaît à souligner :

L'année 1975 a vu l'achèvement de la mise en place des structures de décentralisation du C. F. P. C. : tous les titulaires des délégations interrégionales et régionales ont été désignés. Les commissions consultatives ont également été constituées dans la plupart des cas. De même, le centre a continué la mise en place dans les départements de centres universitaires régionaux d'études municipales et techniques (C. U. R. E. M. A et T) avec leurs antennes et leurs sections.

Parallèlement, et dans le même esprit de décentralisation, l'enseignement par correspondance a continué à se développer : il touche à l'heure actuelle près de 7 000 élèves par an.

Au niveau de l'enseignement dispensé, il convient de noter que tous les concours dont la loi confie l'organisation au C. F. P. C. ont bien eu lieu : ingénieurs subdivisionnaires, rédacteurs, adjoints techniques, commis, sténodactylographes, chefs de section, secrétaires généraux, secrétaires de mairie. Pour un total de 11 996 candidats, ce qui montre l'intérêt que commencent à susciter les fonctions communales, 3 201 ont été admis.

Les stages de perfectionnement nationaux ou locaux ont été intensifiés par l'adjonction de nouvelles matières d'études et ont été ouverts à de nouvelles catégories d'agents communaux (ouvriers notamment). Au total, ce sont ainsi une cinquantaine de stages qui ont été organisés au cours de cette année.

Le budget du centre a augmenté globalement de près de 50 % par rapport à l'année dernière, comme le montre le tableau ci-dessous.

DEPENSES PAR CATEGORIES	1975	1976	AUGMENTA- TION ou diminution.
<i>A. — Fonctionnement.</i>			
Services financiers.....	2 438 578	3 067 636	+ 629 058
Personnel permanent.....	12 058 595	16 179 384	+ 4 120 789
Administration générale.....	7 043 803	7 098 038	+ 55 135
Enseignement	24 619 500	31 937 279	+ 7 317 779
Divers	1 283 059	428 456	— 854 603
Fonds de roulement.....	»	10 000 000	+ 10 000 000
<i>B. — Investissements.</i>			
Bâtiments administratifs.....	13 000	301 650	+ 783 950
Equipements scolaires.....		495 300	
Mouvements financiers.....	873 981	761 292	— 112 689
Totaux	48 330 516	70 269 935	+ 21 939 419

L'augmentation des dépenses a porté notamment sur :

— le chapitre enseignement, en raison de l'expansion et de la diversification des actions de formation ;

— le personnel permanent, en raison de la mise en place des délégations ;

— la création d'un fonds de roulement grâce à un prélèvement sur les excédents antérieurs.

Toutefois, il faut noter l'introduction au chapitre enseignement de la prise en charge des dépenses de déplacements et d'hébergement des stagiaires qui serait compensée par une subvention du Fonds de la formation professionnelle continue.

Aussi l'augmentation *réelle* du budget du centre pour 1976 sera-t-elle finalement de l'ordre de 16 % par rapport à celui de 1975, ce qui devrait réduire sensiblement l'effort demandé aux communes.

Chacun sait en effet qu'en vertu des dispositions de l'article 508-7 du Code de l'administration communale et de l'article 13 du décret n° 73-290 du 9 mars 1973, une cotisation obligatoire au Centre de formation des personnels communaux est due par toute commune employant au moins un agent administratif à temps complet. Le montant de cette cotisation est égal au produit de la cotisation de base par le nombre d'emplois permanents, à temps complet ou non complet, figurant à l'effectif budgétaire existant au 1^{er} janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle la cotisation est mise en recouvrement, que ces emplois soient occupés ou non.

Ce système d'assiette a donné lieu à un certain nombre de contestations quant à la détermination du nombre d'agents à prendre en compte, et une proposition de loi déposée par notre collègue M. Schiélé a été votée le 15 mai 1975 par le Sénat. Elle devrait venir en discussion à l'Assemblée Nationale avant la fin de l'année 1975. La solution ainsi présentée consiste, sans remettre en cause l'exemption actuelle en faveur des communes les plus petites qui n'emploient pas de personnel administratif à temps complet, à asseoir la cotisation sur la masse des rémunérations du personnel permanent telles qu'elles apparaissent aux comptes administratifs de l'avant-dernier exercice, et d'appliquer à cette masse un pourcentage fixé par le conseil d'administration du centre et approuvé par le Ministre de l'Intérieur.

Le tableau ci-dessous donne, pour l'année 1975, la répartition des cotisations par grandes catégories de communes :

COTISATION OBLIGATOIRE 1975	EFFECTIF	MONTANT	POURCENTAGE
Syndicats de communes pour le personnel	179 044	25 782 336	50,98
Etablissements publics.....	14 926	2 149 344	4,25
Communes non syndiquées.....	157 217	22 039 248	44,77
4 de moins de 10 000 habitants.	349	50 256	0,10
50 de 10 000 à 20 000 habitants.	9 248	1 331 712	2,63
66 de 20 000 à 30 000 habitants.	18 907	2 722 608	5,38
35 de 30 000 à 40 000 habitants.	14 141	2 036 304	4,03
66 de 40 000 à 80 000 habitants.	38 698	5 572 512	11,02
23 de 80 000 à 150 000 habitants.	27 393	3 944 592	7,80
16 de 150 000 à 400 000 habitants.	36 439	5 247 216	10,38
2 de plus de 400 000 habitants..	12 042	1 734 048	3,43
Total général.....	351 187	50 570 928	100

Ces éléments statistiques, fournis par le Centre de formation des personnels communaux montrent que, globalement, les communes de 700 à 10 000 habitants (celles de moins de 700 habitants étant pratiquement exemptées par l'absence d'agent administratif à temps complet) supportent 51 % de la charge totale de la cotisation, et les communes de plus de 10 000 habitants un peu plus de 44,5 %. Ces proportions ne sont qu'approximatives du fait que certaines communes ayant plus de 100 agents titularisés dans un emploi permanent à temps complet adhèrent volontairement aux syndicats de communes.

La fonction communale souffre encore de la comparaison avec la fonction publique d'Etat, tant du point de vue du déroulement des carrières que des rémunérations.

Outre l'application automatique aux agents communaux des relèvements de rémunération décidés au profit des fonctionnaires d'Etat, l'année 1975 a vu la parution de nombreux textes réglementaires dont la liste figure en annexe et qui concernent aussi bien le recrutement et la promotion sociale, les créations d'emploi et les classements indiciaries, les déroulements de carrières que les indemnités, les retraites ou les questions médico-sociales.

Pour 1976, le Ministère de l'Intérieur prévoit la poursuite d'études sur les aménagements catégoriels de certains personnels, tels les policiers municipaux, les personnels des services techniques ou les personnels administratifs de niveau A.

Les travaux de la commission spécialement constituée en vue d'étudier les créations d'emplois nouveaux rendus nécessaires par l'évolution des tâches municipales seront poursuivis et les textes nécessaires seront pris, le cas échéant, pour tenir compte de ses conclusions.

En ce qui concerne l'interpénétration des fonctions publiques nationale et locale apparemment souhaitée par le Premier Ministre, votre Commission des Lois a maintenu les réserves qu'elle a exprimées récemment par la bouche de M. Pierre Schiélé, rapporteur du projet de loi n° 507 (Sénat 1974-1975), portant modification de l'ordonnance n° 59-224 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires.

Enfin, trois mesures attendues devraient être prises cette année :

— la création d'un comité central de gestion des œuvres sociales du personnel communal ;

— l'extension au règlement de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales de diverses dispositions nouvelles du Code des pensions civiles et militaires de retraite ;

— l'institution d'un régime particulier de Sécurité sociale en faveur des agents stagiaires des départements, des communes et de leurs établissements publics.

II. — LES STRUCTURES

Au niveau des structures, les principales innovations ont concerné l'organisation du Ministère de l'Intérieur lui-même. En ce qui concerne les collectivités locales, en attendant la réforme du statut de Paris et la création de la région « Ile de France », il est seulement possible de faire le bilan de l'application des lois créant les communautés urbaines et les agglomérations nouvelles ainsi que celui de la loi relative au regroupement communal.

A. — L'Etat.

1. — L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'année 1975 a été marquée par la parution du décret n° 75-714 du 23 juillet 1975 relatif à l'organisation de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur.

Selon le Ministère de l'Intérieur, cette réorganisation a un quadruple objet :

a) *La création d'une direction de la réglementation et du contentieux.*

Cette direction dépendait jusqu'ici de la direction générale de la police nationale, bien que ses attributions débordent le seul cadre de la police. Elle sera rattachée directement désormais au Ministre lui-même. Il faut voir sans doute dans cette séparation des compétences de police et de contentieux une volonté de mieux assurer les libertés individuelles des Français.

b) *La création d'une direction de la sécurité civile.*

Cette réorganisation, là encore, se traduit par une plus grande autonomie (la Direction de la protection civile dépendait en effet de la Direction générale de l'administration).

Le nouveau nom correspond à une volonté de faire de l'ancienne protection civile (à laquelle est adjointe désormais la délégation à la sécurité routière) une des missions majeures du Ministère.

c) *La réorganisation de la Direction générale de l'administration.*

Pour confirmer l'unité de la Direction générale, les différents services dépendant de la Direction des affaires politiques et de l'administration du territoire et de la Direction des affaires administratives et financières et des services communs seront directement rattachés au directeur général. Pour l'exercice de ses missions, il sera assisté de deux directeurs d'administration centrale, adjoints au directeur général.

Cette rénovation interne permettra notamment de réunir dans un même service la gestion des administrateurs civils et des membres du corps préfectoral. Le passage très fréquent du corps des administrateurs civils dans le corps préfectoral, et inversement, ainsi que la double appartenance de nombreux hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur rendaient cette mesure particulièrement opportune.

En outre, cette réorganisation tend à renforcer au niveau d'un directeur les attributions financières et budgétaires des services de l'ancienne direction compétente.

d) *La création d'un service de l'information et des relations publiques.*

Les moyens d'information sur l'action de son ministère dont dispose le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, sont, à l'heure actuelle, trop dispersés. La création de ce service de l'information et des relations publiques permettra de regrouper l'ensemble de ces moyens.

2. — L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

Les seules modifications notables concernent le transfert de la préfecture du Var à Toulon et la mise en place des structures administratives du nouveau département de la Haute-Corse.

A la suite du décret du 4 décembre 1974 fixant le chef-lieu du département du Var à Toulon, les services ont été transférés progressivement dans les locaux de l'ancienne sous-préfecture et dans un immeuble pris à bail par l'Etat.

Le transfert des services départementaux de l'Etat n'est pas encore achevé mais les directeurs et chefs de service départementaux sont en poste depuis le 15 septembre.

La construction de la nouvelle préfecture n'est pas encore commencée mais, d'après les travaux préparatoires, le bâtiment pourrait être achevé à la fin de 1978.

En revanche, le coût global de l'opération a pu être estimé, selon les services du Ministère de l'Intérieur, à près de 50 millions de francs (49 400 000 F).

Malgré des mesures d'incitation, un tiers seulement du personnel a accepté de quitter Draguignan pour Toulon ; les autres ont été affectés soit à la nouvelle sous-préfecture, soit au service chargé de la liquidation des pensions du Ministère de l'Intérieur dont la déconcentration de Paris à Draguignan a été décidée pour fournir des emplois aux agents non transférés. Les postes restant vacants à Toulon ont été pourvus soit par des fonctionnaires venant d'autres départements, soit par voie de concours.

En ce qui concerne les nouveaux départements corses, leur création devrait prendre effet au 1^{er} janvier 1976.

Un préfet délégué a été désigné au mois d'août pour organiser le département de la Haute-Corse. Les conseils généraux ont été installés le 15 septembre pour procéder au vote du budget des nouveaux départements ; à compter de cette même date et jusqu'au 31 décembre 1975, l'administration du département de la Corse est assurée par une commission mixte de douze membres, désignés en leur sein par les conseils généraux des nouveaux départements, à raison de six par département ; cette commission provisoire exerce les compétences du conseil général de la Corse et celles de la commission départementale ; après le 31 décembre 1975, elle sera chargée de statuer sur le compte administratif de 1975 et d'assurer la liquidation des opérations prévues au budget de cet exercice ; la composition du conseil régional a été modifiée en application de la loi sur les régions, pour tenir compte du fait que la Corse n'est plus désormais une région monodépartementale.

Le transfert aux nouveaux départements des biens, droits et obligations du département de la Corse fait l'objet d'un décret en préparation. De même, un texte fixera les garanties accordées au personnel départemental, tant en ce qui concerne sa répartition entre les nouveaux départements que son reclassement.

Ces décrets devraient être publiés avant la fin de l'année.

Les locaux semblent poser un problème. La préfecture s'installera provisoirement dans la cité administrative déjà trop exigüe et un nouveau bâtiment devra être construit sans qu'il soit possible à l'heure actuelle de préciser ses délais de réalisation. Un groupe de travail a été désigné pour effectuer une recherche systématique de tous les locaux disponibles dans l'agglomération de Bastia.

B. — Les structures locales.

1. — LE REGROUPEMENT COMMUNAL

Cette année a été marquée par un ralentissement accentué des opérations de regroupement.

Entre le 1^{er} octobre 1974 et le 1^{er} avril 1975, il n'y a eu que 11 fusions supplémentaires intéressant 81 communes. Le nombre total de communes a ainsi été ramené à 36 409, soit une diminution de 33 unités seulement.

Le ralentissement a également touché, ce qui est un fait nouveau, la constitution des districts et des syndicats à vocation multiple : quatre créations de districts et dix syndicats seulement ont été constitués, ce qui porte leur nombre, respectivement, à 146 et 1 700.

Parallèlement à la création de nouvelles structures, de nombreux syndicats de communes ou districts ont étendu leurs attributions ou modifié les clés de répartition de leurs charges afin de renforcer la solidarité existante entre les communes membres et de bénéficier de ce fait des avantages du décret n° 74-476 du 17 mai 1974.

Désormais, il importerait d'encourager le regroupement essentiellement dans les communes urbaines, par exemple sous la forme de communautés urbaines, d'autant que sur les 21 communautés proposées dans les plans et malgré les discussions en cours dans l'agglomération nantaise, une seule, celle de Brest, a été mise en place.

2. — LES COMMUNAUTÉS URBAINES

Outre les quatre communautés urbaines créées par la loi du 31 décembre 1966 (Lille, Lyon, Bordeaux, Strasbourg), cinq communautés seulement se sont volontairement formées (Dunkerque, 21 octobre 1968 ; Le Creusot - Montceau-les-Mines, 13 janvier 1970 ; Cherbourg, 2 octobre 1970 ; Le Mans, 19 novembre 1971 ; Brest, 1^{er} janvier 1974).

A l'exception de Brest, les communautés urbaines ont donc désormais largement dépassé la phase d'installation et sont en train de surmonter les premières difficultés liées à la mise en place de l'institution.

Les communautés évoluent dans le sens conforme aux objectifs de la loi de 1971 qui visait à mettre en place un instrument propre à dépasser le morcellement communal pour répondre aux exigences du développement dans les agglomérations urbaines. La politique très active d'investissement menée par les communautés montre que cette voie est suivie. La croissance de l'effort d'équipement a été considérable pour les communautés urbaines depuis leur création et le taux d'investissement réalisé par rapport aux recettes ordinaires est en général très élevé.

Il est vrai que diverses décisions prises au cours des années passées par le Gouvernement pour améliorer les possibilités financières des communautés les ont aidées à disposer de moyens suffisamment importants pour remplir leur mission fondamentale en matière d'équipement.

Le système des prélèvements opérés sur l'attribution de garantie perçue par certaines communes membres a été assoupli. Les communautés peuvent fixer un taux entre 25 et 75 %, ce qui permet de le moduler en fonction des besoins et charges respectifs de l'établissement public et de ses communes membres, notamment de la commune chef-lieu.

Le décret du 24 décembre 1971 prévoit que les subventions d'équipement attribuées par l'Etat sont majorées de 33 % pendant cinq ans à compter de la création de la communauté ou à compter du 1^{er} janvier 1972 pour celles créées antérieurement à la publication du décret. Cette aide particulière représente : 51 millions de francs en 1972, 60,5 millions de francs en 1973 et 44,3 millions de francs en 1974.

Un décret n° 73-127 du 9 février 1972, relatif à la répartition et à l'utilisation des recettes supplémentaires procurées par le relèvement du tarif des amendes de police en matière de circulation routière, fait participer les communautés à cette répartition proportionnelle au nombre des contraventions dressées sur leur territoire au cours de l'année précédant celle au titre de laquelle la répartition est effectuée.

S'agissant des emprunts, la Caisse des Dépôts a accepté pour une période de cinq ans, à compter du 1^{er} février 1973 ou de la date de création de la communauté si celle-ci était postérieure, d'allonger de cinq ans la durée normale de ses prêts (avec un maximum de trente ans). Un contingent spécial de prêts a également été créé, auprès de la C. A. E. C. L., pour le financement des réserves foncières à long terme.

Enfin, il faut signaler que l'institution du Fonds d'équipement des collectivités locales a permis une dotation initiale qui, pour les communautés urbaines, a été répartie de la façon suivante :

Dotation initiale du F. E. C. L. aux communautés urbaines :

Communauté urbaine de Brest	2 635 821 F.
Communauté urbaine de Bordeaux	8 968 717 F.
Communauté urbaine de Cherbourg	1 603 956 F.
Communauté urbaine de Dunkerque	1 302 348 F.
Communauté urbaine de Lille	11 073 789 F.
Communauté urbaine de Lyon	13 996 540 F.
Communauté urbaine du Mans	2 579 194 F.
Communauté urbaine de Strasbourg	4 302 465 F.
Communauté urbaine du Creusot - Montceau-les-Mines	1 438 341 F.

Les communautés ont également commencé à utiliser les possibilités offertes par la loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à instituer un versement destiné aux transports en commun ou encore du décret n° 70-1121 du 23 décembre 1970 instituant les contrats de plan.

La loi du 11 juillet 1973 avait fixé son seuil d'application à 300 000 habitants. Elle pouvait donc s'appliquer aux communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

Le Gouvernement a utilisé la faculté qui lui était donnée par la loi d'abaisser le seuil fixé à l'origine. Tel a été l'objet du décret n° 74-933 du 7 novembre 1974. Ce texte a étendu la possibilité ouverte par la loi en abaissant le nombre minimum d'habitants de la circonscription à 100 000. Le taux peut désormais être librement fixé par les organes délibérants jusqu'à un maximum de 1 %.

Le versement a été effectivement institué par les communautés urbaines suivantes :

Lille avec un taux de 3 %, soit un produit brut pour cette année de 76 millions de francs ;

Lyon avec un taux de 0,75 %, soit un produit brut pour cette année de 60 millions de francs ;

Bordeaux avec un taux de 0,75 %, soit un produit brut pour cette année de 39 millions de francs ;

Strasbourg avec un taux de 0,80 %, soit un produit brut pour cette année de 18 millions de francs ;

Brest avec un taux de 1 %, soit un produit brut pour cette année de 5 millions de francs (1).

Le décret n° 70-1221 du 23 décembre 1970 avait ouvert la possibilité de conclusion de contrats de plan pour l'exécution du VI^e Plan, impliquant, entre les communautés urbaines et l'Etat, un engagement réciproque en vertu duquel les parties s'attachent à réaliser en priorité ou à favoriser la réalisation des opérations figurant sur une liste annexée au contrat.

Cinq contrats ont été signés en application de ce décret avec les communautés du Mans, de Chérbourg, du Creusot - Montceau-les-Mines, de Bordeaux et de Dunkerque.

De façon générale, sans être tout à fait satisfaisante, la situation des communautés urbaines semble en voie de redressement. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement doit rester attentif à l'ensemble des problèmes propres à cette nouvelle institution. Il conviendrait dans ce but de poursuivre les études nécessaires pour réformer le statut défini en 1966 sur certains points si cela s'avérait opportun et à la condition que les modifications proposées recueillent l'accord de toutes les communautés.

(1) Date d'effet : 1^{er} juillet 1975.

3. — LES AGGLOMÉRATIONS NOUVELLES

Dix agglomérations nouvelles ont été créées en application de la loi du 10 juillet 1970 ; sept dans la Région parisienne (Cergy-Pontoise, Grand-Melun, Evry, Rougeau-Sénart, Sénart-Villeneuve, Marné-la-Vallée-Val Maubue, Saint-Quentin-en-Yvelines) et trois en dehors de cette région (Le Vaudreuil, près de Rouen, L'Isle-d'Abeau dans l'Isère, Nord-Ouest de l'étang de Berre dans les Bouches-du-Rhône).

Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'article 4, second alinéa de la loi du 10 juillet 1970 qui dispose notamment : « si le périmètre d'urbanisation est compris dans l'aire géographique d'une communauté urbaine, celle-ci peut décider de prendre en charge l'aménagement de l'agglomération nouvelle », la communauté urbaine de Lille réalise les équipements de la ville nouvelle de Lille-Est qui n'a pas entraîné la création d'une agglomération nouvelle *stricto sensu*.

Parmi les trois formules de regroupement communal mentionnées au même article 4, neuf agglomérations nouvelles ont choisi celle du syndicat communautaire d'aménagement ; une, celle du Vaudreuil, a opté pour l'ensemble urbain. Aucune communauté urbaine n'a en revanche été créée pour la seule réalisation d'une agglomération nouvelle.

Parallèlement ont été constitués les établissements publics mentionnés à l'article 78-1 du Code de l'urbanisme et de l'habitation (art. R. 321 du nouveau Code de l'urbanisme) dont la participation à l'aménagement de l'agglomération nouvelle est prévue par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1970. Le conseil d'administration du dernier établissement public, celui de Melun-Sénart, chargé de l'aménagement des trois agglomérations nouvelles de Grand-Melun, Rougeau-Sénart et Sénart-Villeneuve, a tenu sa première réunion le 28 juin 1974.

Des conventions prévues par l'article 10 susvisé de la loi du 10 juillet 1970 doivent être passées entre les organismes maîtres d'ouvrages, syndicats communautaires ou ensemble urbain, et les établissements publics d'aménagement dans le but de réaliser les travaux et ouvrages nécessaires à la construction et à l'aménagement de l'agglomération nouvelle. Ces conventions ont été conclues dans toutes les agglomérations nouvelles, sauf à Rougeau-Sénart.

Cette dernière convention devant être prochainement conclue, on peut considérer que les modalités de fonctionnement des dix agglomérations nouvelles sont désormais définitivement arrêtées, ainsi que le montre, en résumé, le tableau ci-dessous :

AGGLOMERATIONS nouvelles.	DATE création E. P. d'aménagement.	DATE création agglomération nouvelle.	DATE création S. C. A. ou ensemble urbain.
<i>Région parisienne :</i>			
Cergy-Pontoise	16 avril 1969.	11 août 1972.	18 décembre 1972.
Evry	12 avril 1969.	9 avril 1973.	29 novembre 1973.
Grand Melun (1).....	15 octobre 1973.	»	9 août-1973- 24 janvier 1974.
Rougeau-Sénart (1).....	»	»	9 octobre 1974.
Sénart-Villeneuve (1).....	»	»	9 août 1973.
Marne-la-Vallée			
Val Maubue.....	17 août 1972.	11 août 1972.	14 décembre 1972.
Saint-Quentin-en-Yvelines..	21 octobre 1970.	»	21 décembre 1972.
<i>Hors région parisienne :</i>			
Le Vaudreuil (2).....	9 juin 1972.	11 août 1972.	11 décembre 1972.
L'Isle-d'Abeau	10 janvier 1972.	11 août 1972.	26 décembre 1972.
Nord-Ouest de l'étang de Berre	6 mars 1973.	11 août 1972.	18 décembre 1972.
Lille-Est (3).....	11 avril 1969.	»	

(1) C'est un seul et unique établissement public d'aménagement, celui de Meulun-Sénart, qui est chargé de la réalisation des trois agglomérations nouvelles.

(2) Le Vaudreuil a choisi la formule de l'ensemble urbain.

Il ne reste plus qu'à souhaiter que les équipements et les emplois, un moment retardés, se développent au rythme prévu.

III. — UNE MISSION ESSENTIELLE : LA SECURITE

Le Ministère de l'Intérieur fut longtemps le Ministère de la police avec tout ce que ce terme comporte, à tort, de nuance péjorative. Son rôle, tout aussi important, mais plus discret, de tuteur des collectivités locales n'est jamais parvenu à compenser totalement cette impression désagréable.

Sans doute est-ce le revers de la puissance qu'on lui prête non seulement parce qu'il commande la police, mais aussi parce qu'il détient la force formidable que constitue l'administration territoriale française, maillage pyramidal patiemment tissé par des centaines d'années de centralisation.

Pourtant, peu à peu, se sont greffées des fonctions nouvelles au fur et à mesure qu'évoluait notre société : en 1951, la guerre de Corée et la tension internationale conduisent à la création, au sein du Ministère de l'Intérieur, du Service national de la protection civile, cantonné au début à la protection contre l'incendie et à la défense passive. Peu à peu, divers textes ont étendu ses attributions au déminage, à l'enseignement du secourisme et à la coordination des secours dans le cadre départemental et régional. Progressivement également le souci de sécurité s'est généralisé et a renforcé son emprise sur la conscience de chacun. C'est en faisant de plus en plus référence au concept de sécurité que l'opinion réclame un nouvel effort en vue de la sauvegarde des personnes et des biens.

Ce même souci conduit à changer d'ailleurs l'image de la police elle-même. L'importance qu'elle joue dans la réglementation n'a jamais été bien comprise mais sa fonction répressive devrait s'estomper aujourd'hui derrière sa fonction protectrice, surtout en milieu urbain.

L'urbanisation et l'industrialisation presque sauvages que nous avons connues ont en effet entraîné un accroissement et une diversification considérables de la délinquance et de la criminalité.

La fonction d'aménagement du territoire, récemment agrégée, est certes une sorte de développement logique du rôle de tuteur des collectivités mais elle ne peut non plus être totalement séparée

des préoccupations de sécurité. Ce besoin profondément ressenti aujourd'hui est en effet aussi le résultat de l'ébranlement provoqué par les migrations importantes de population qu'a connues notre pays et, par là, de ces milliers de ruptures avec le milieu naturel et un cadre de vie plus rassurant.

La recherche d'un équilibre psychique de nos sociétés ne peut donc, à long terme, se désintéresser de la reconstitution d'un mode de vie plus humain et par conséquent d'une meilleure répartition des activités.

Bien qu'elle fasse l'objet d'un rapport et d'un avis séparé, cette fonction d'aménagement sera examinée au chapitre V mais uniquement dans ses relations avec les collectivités locales.

Ce chapitre sera consacré aux fonctions intéressant directement la sécurité des personnes et des biens, c'est-à-dire la fonction de police et la sécurité civile.

A. — La sécurité publique.

Après les importants développements consacrés au personnel, votre commission se propose simplement d'insister sur les problèmes auxquels la police se trouve confrontée et sur les actions qu'elle mène.

Selon les déclarations de M. Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur lui-même (1), « de 1963 à 1973 le nombre des crimes et délits s'est accru de 156 %. Plus particulièrement les actes de terrorisme ont augmenté de 25 % uniquement en 1974, les cambriolages ont augmenté de 250 % en dix ans, la délinquance économique et financière a poursuivi une progression presque similaire.

« Enfin et surtout, le banditisme a pris une dimension nouvelle : pour les vols avec usage d'armes et les hold-up : vingt-six fois plus en dix ans ; pour les agressions sur la voie publique et les vols avec violence : sept fois plus en dix ans ».

Le crime a lui aussi ses déséquilibres géographiques : cette criminalité est essentiellement concentrée sur Paris et sa couronne, ainsi que dans les départements du Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône et des Alpes-Maritimes. Ces départements, à eux seuls, fournissent 60 % de la criminalité française.

(1) Devant la commission et aussi en séance publique à l'Assemblée Nationale (*Journal officiel*, Débats, séance du 10 octobre 1975, p. 6786 et 6787).

Malgré sa gravité, la situation dans notre pays est encore moins mauvaise que celle que l'on constate dans des pays comparables :

Le taux de criminalité pour 1 000 habitants est en France de 34 contre 44 en Allemagne fédérale, 41 aux Etats-Unis, 64 au Danemark et de 78 en Suède. Il est de 88 à Paris, de 34 dans le grand Londres mais de 93 à Copenhague et de 108 à Stockholm.

Face à cette recrudescence du phénomène criminel, le Ministère de l'Intérieur combine les techniques traditionnelles et les techniques nouvelles.

Parmi les techniques nouvelles figurent par exemple les opérations « coup de poing » ou la technique de « l'îlotage ». Parallèlement, les services spécialisés telles la brigade des mineurs ou la brigade mondaine, devenue brigade « des stupéfiants et du proxénétisme », poursuivent leur action en profondeur.

Parmi les dernières opérations « coup de poing », on peut citer par exemple l'opération « tranquillité vacances » qui s'est poursuivie sous la forme de 250 000 visites d'immeubles, du 1^{er} juillet au 30 septembre, et a permis de retrouver 9 000 véhicules volés et de surprendre 2 300 cambrioleurs en flagrant délit.

Dans le même style également ont été menées des « opérations métro ». En quatre mois, 1 000 agents ont été affectés à cette tâche et ont permis d'abaisser de 60 % la criminalité dans le métro.

Pour être véritablement efficaces, ces actions demandent cependant à être renouvelées périodiquement.

L'îlotage est une nouvelle méthode de police préventive qui permet de donner un caractère personnel et permanent à la surveillance de la voie publique des grandes agglomérations urbaines et notamment des quartiers éloignés des commissariats de police. Elle consiste à faire assurer par un même gardien de la paix une présence de la police visible et constante sur une partie de la ville appelée « îlot ». Sur le plan préventif, la surveillance d'un îlot par un même fonctionnaire permet de déceler rapidement toute situation ou comportement suspect et d'intervenir en toute connaissance de cause.

La première expérience d'îlotage dans les polices urbaines s'est déroulée à Lyon, au début de l'année 1970. Elle a été faite également

à Paris en 1971 dans le quartier Latin et étendue ensuite dans de nombreux secteurs des vingt arrondissements de Paris. Le 22 septembre 1972, la Direction centrale de la sécurité publique a étendu l'expérience à quatre autres circonscriptions : Grenoble, Toulon, Clermont-Ferrand, Poitiers. Puis, à la faveur des résultats obtenus, des instructions ont été adressées à 34 nouvelles circonscriptions pour la mise en œuvre de cette technique.

Actuellement, la méthode de l'îlotage est appliquée, à Paris, par 100 gardiens, et dans 177 circonscriptions de province et des départements de la couronne par 1 030 autres gardiens.

Les îlots sont au nombre de 228 pour Paris (26 îlots piétons, 47 îlots cyclistes, 85 îlots motocyclistes) et de 724 pour la province (le service est alors effectué à pied pour une grande partie, quelques îlotiers seulement utilisent une bicyclette ou un cyclomoteur).

Malheureusement, cette implantation n'a pas évolué depuis les six derniers mois faute d'effectifs suffisants. En effet, s'il s'agit d'une méthode personnalisée et efficace, elle est assez dispendieuse en effectif, le personnel ainsi affecté étant difficilement récupérable pour faire face à des situations urgentes. Les îlotiers sont tenus d'observer des horaires d'emploi assez particuliers ; dans les circonscriptions importantes, les chefs de service rencontrent même quelques difficultés d'organisation.

La commission souhaite que le plus grand nombre possible de gardiens convenablement équipés, de postes radio par exemple, soit employé de cette façon, d'autant que, selon les estimations du Ministère lui-même, compte tenu du nombre, de l'importance et de la nature des circonscriptions de police urbaine, on peut évaluer entre 5 000 et 6 000 l'effectif des gardiens de la paix nécessaires à la mise en œuvre généralisée de la technique de l'îlotage, mise en œuvre qui, suivant le plan qui a été préparé, pourrait être appliquée à 258 circonscriptions de province et des trois départements de la couronne représentant 1 741 îlots.

Parmi les actions plus anciennes figurent celles de la brigade mondaine qui, depuis le 16 juin, s'appelle la brigade des stupéfiants et du proxénétisme. Ce changement est surtout un changement de nom destiné à mieux faire comprendre au public les missions exactes

de la brigade. Entre avril 1974 et juillet 1975, la « brigade mondaine » n'en avait pas moins eu une activité très remplie dans la lutte contre le proxénétisme et le trafic de la drogue :

C'est ainsi que, sur le plan du proxénétisme, elle a traité :

- 140 affaires de proxénétisme hôtelier ;
- 14 affaires de proxénétisme dans les bars ;
- 24 affaires de mise de locaux à la disposition de prostituées (studios) ;
- 12 affaires de présentation de prostituées en appartements (call-girls) ;
- 84 affaires d'exercice du métier de souteneur.

En ce qui concerne les stupéfiants, elle a procédé à 446 enquêtes mettant en cause 987 personnes, soit :

- 641 pour usages de stupéfiants ;
- 216 pour trafic et usage ;
- 130 pour trafic.

A l'occasion de ces enquêtes, d'importantes quantités de stupéfiants ont été saisies :

- héroïne : 6,300 kilogrammes ;
- opium : 1,200 kilogramme ;
- cocaïne : 0,522 kilogramme ;
- L. S. D. : 2 000 pillules ;
- haschisch : 960 kilogrammes,

(de nombreuses saisies de haschisch ont été effectuées en collaboration avec les douanes aux aéroports d'Orly et de Roissy).

Son action contre le proxénétisme, notamment à la suite du vote de la loi n° 75-624 du 11 juillet 1975 qui a renforcé la répression en matière de proxénétisme, va être accentuée.

En matière de délinquance juvénile, d'importantes actions préventives sont envisagées pour l'année prochaine à la suite des travaux de la Commission nationale d'étude de la prévention mise en place au début de cette année : de nouveaux bureaux d'accueil et d'orientation des jeunes vont être créés à Rouen et à Bordeaux en plus de ceux qui existent déjà à Paris, Lyon, Perpignan, Montpellier, Menton, Grenoble et Saint-Etienne. Des opérations d'information vont être menées également dans les établissements scolaires.

A titre indicatif, voici quelles ont été les interventions en matière de prévention de la délinquance juvénile en 1974 :

— nombre d'enquêtes effectuées à la demande des Parquets	72 908
— nombre de fugueurs signalés et recherchés.....	33 253
— nombre de fugueurs retrouvés par les services....	20 756
— nombre de fugueurs ayant mis volontairement un terme à leur fugue.....	10 812
— nombre de prostituées mineures découvertes.....	30
— nombre de mineurs auteurs ou victimes d'actes impudiques ou contre nature avec un individu de même sexe	303
— nombre de suicides ou de tentatives de suicides de mineurs	483
— nombre de retraits d'enfants de leurs familles....	4 121
— nombre d'établissements contrôlés pour l'application des mesures relatives aux publications dangereuses pour la jeunesse.....	9 436
— nombre de cinémas contrôlés.....	9 949
— nombre d'autres établissements et salles de spectacle	3 202
— nombre de contrôles de débits de boissons.....	66 058
— nombre de mineurs trouvés en état de vagabondage scolaire.....	3 302
— assistés dans la recherche ou dans la conservation d'un emploi.....	4 831

L'ensemble des actions menées au cours de l'année passée et poursuivies depuis n'a pas été sans effet puisque le taux de croissance de la criminalité a baissé en 1974 : alors que la progression du nombre total des crimes et délits s'était située à environ 10 % par an de 1963 à 1973, elle n'a crû que de 3,6 % l'année dernière. De même, la progression annuelle de la grande criminalité est passée, pour les mêmes années, de 25 à 15 %. Enfin, toujours en 1974, et pour la première fois, le nombre des hold-up sans prise d'otage a baissé de 5 %.

Il n'en reste pas moins que l'on assiste aujourd'hui à l'apparition d'une nouvelle génération de délinquants utilisant des méthodes très perfectionnées et possédant une très bonne connaissance de la législation pénale. Près de 60 % des crimes et délits sont le fait de récidivistes.

Le Ministre de l'Intérieur envisage donc, en liaison avec son collègue de la justice, de proposer au Parlement une aggravation des peines à l'encontre des récidivistes et même de revoir le régime des permissions accordées aux prisonniers.

Au niveau de la prévention, la commission souhaite que l'effort soit intensifié au bénéfice des catégories les plus vulnérables telles que les jeunes et les personnes âgées ou de certaines professions plus particulièrement exposées, telles les bijouteries ou les armureries.

B. — La sécurité civile.

Cette forme de sécurité prend, elle aussi, une place de plus en plus grande dans les préoccupations du public et du Ministère, surtout depuis qu'elle comprend les problèmes de sécurité routière.

Il y a 30 000 morts par accident chaque année en France, parmi lesquels on peut citer :

- 15 000 morts sur les routes ;
- 4 000 accidents à la maison ;
- 2 400 accidents du travail ;
- 2 000 noyades ;
- 300 accidents de montagne (en forte hausse) ;
- 400 à la suite d'incendies.

La prévention des accidents de la route (campagnes d'information, ceinture de sécurité, limitation de vitesse) a connu quelques résultats encourageants : les accidents mortels sur les autoroutes ont décréu par exemple de 60 % par rapport à 1973.

Ceci explique que les crédits destinés à l'information seront, cette année, en forte progression (de 1 120 000 F à 2 671 675 F).

Cette augmentation devrait permettre les campagnes en faveur de la sécurité routière et d'autres formes de sécurité, telles la sécurité liée aux loisirs et la protection des jeunes enfants.

Afin d'accroître l'efficacité de tels programmes, des études préalables sont envisagées qui exploreront les différents champs possibles de prévention.

C'est ainsi qu'elles porteront par exemple aussi bien sur la transformation des cristaux de neige pour la prévision du risque d'avalanches que la protection des bâtiments contre les retombées radioactives ou la stabilité des véhicules semi-remorques transportant des liquides dangereux.

Parallèlement, les actions traditionnelles de secours seront renforcées.

Votre rapporteur souhaiterait s'attarder cette année sur les moyens mis en place pour lutter contre le feu et en particulier sur la départementalisation des services d'incendie et de secours.

En 1965, a été élaboré un plan de lutte contre les incendies de forêts par moyens aériens. Une estimation des besoins en avions bombardiers d'eau pour la couverture de la région Provence-Côte d'Azur et de la région Corse avait permis de fixer le chiffre à quinze. Depuis, onze appareils C.L. 215 « Canadairs » ont été acquis et mis en place, soit quatre en 1969, six en 1970 et un en 1975 ; trois appareils détruits au cours de missions de lutte contre les feux de forêts ont dû être remplacés en 1970, 1971 et 1973. Au titre de 1976, un nouvel avion bombardier d'eau, le douzième, sera acquis. Corrélativement, s'inscrivent au projet de budget 1976 la création des huit emplois constituant l'équipage de cet appareil : deux pilotes, deux mécaniciens qualifiés navigants, deux mécaniciens d'aéronautique hors catégorie et deux mécaniciens d'aéronautique de première catégorie.

A cette flotte, s'ajouteront en 1976 les cinq hélicoptères des bases permanentes de Nice, Marignane, Perpignan, Ajaccio et du détachement saisonnier du Var.

Au 20 septembre, les avions bombardiers d'eau avaient effectué 1 155 sorties sur 373 feux larguant 37 854 tonnes d'eau.

Outre les moyens aériens, les deux unités de protection civile (U.I.P.C.) des centres d'instruction du corps de défense de la sécurité civile participent au sol à la lutte contre les feux de forêts dans le Sud-Est méditerranéen.

Au total, l'action de nos moyens de lutte contre l'incendie, notamment dans le cadre du programme finalisé de protection de la forêt méditerranéenne a permis d'obtenir des résultats encourageants et ce, malgré les retards apportés à la réalisation de ce programme :

	1973	1974	1975 (Au 31 août.)
Superficie totale brûlée.....	37 316 ha	32 680 ha	18 544 ha
Feux supérieurs à 5 hectares.....	25,7 %	24,4 %	20 %

Au niveau de l'ensemble de la France et toujours dans le souci d'examiner les actions intéressant les collectivités locales, votre commission a souhaité, avec l'aide des services du Ministère de l'Intérieur, étudier plus avant la départementalisation des services d'incendie et de secours.

La lutte contre l'incendie est une responsabilité essentiellement municipale. C'est ainsi que l'article 97 (6°) charge les maires de veiller à la sécurité publique et d'organiser les secours en cas d'incendie, d'accident ou de fléaux calamiteux.

Toutefois, pour que cette lutte soit plus efficace, il a été décidé en 1938 qu'elle pourrait déborder du cadre communal. Le décret-loi du 12 novembre 1938 a rendu obligatoires pour les communes les dépenses du service d'incendie, tout en précisant que ce service pouvait être organisé dans le cadre communal, intercommunal ou départemental (art. 185 du C.A.C.).

Le décret n° 55-612 du 20 mai 1955 a complété cette réforme en conférant au service départemental la personnalité juridique et l'autonomie financière. Ce texte a permis la création du Service départemental de secours et de lutte contre l'incendie, service qui a pour objet de « mettre, par l'intermédiaire des centres de secours des moyens, en personnel et en matériel, à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de protection contre l'incendie, et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs-pompiers ».

Etablissement public départemental, le service d'incendie a permis de régler certaines difficultés auxquelles se heurtaient les communes, notamment en ce qui concerne les équipements, puisqu'il peut en faire l'acquisition et les confier aux collectivités locales qui en sont dépourvues.

Devant l'importance des charges incombant ainsi aux communes, les départements ont été amenés à participer à leur effort.

Certains conseils généraux sont allés très loin dans la voie de la « départementalisation » du service d'incendie puisqu'ils ont pris en charge, selon des modalités diverses, les dépenses, tant de fonctionnement que d'investissement, qui incombent aux communes pour la distribution des secours et la lutte contre l'incendie (Alpes-de-Haute-Provence, Ariège, Aveyron, Charente-Maritime, Cher, Indre-et-Loire, Lot, Lozère, Pyrénées-Atlantiques, Seine-et-Marne, Yvelines, Deux-Sèvres, Vendée, Essonne, Val-d'Oise, Vaucluse).

Dans l'ensemble, parce qu'elle permet une certaine rationalisation, donc des économies pour les collectivités acquéreurs et une simplification industrielle pour les constructeurs, la « départementalisation » s'est étendue aux trois quarts des équipements. De même, toujours pour des raisons d'économie, le Ministère de l'Intérieur pousse à la création d'ententes interdépartementales en vue de l'achat, de l'emploi et de l'entretien des engins les plus spécialisés, les plus coûteux ou dont l'emploi demeure occasionnel.

De son côté, peu à peu, s'est instauré un système d'aide de l'Etat.

L'aide du Ministère de l'Intérieur est accordée aux collectivités locales, en premier lieu, par le moyen de subventions : d'une part, la Direction de la sécurité civile (D. S. C.) subventionne les dépenses d'équipement en matériels des services de lutte contre l'incendie et de secours : l'octroi de ces subventions est modulé suivant l'évolution des risques. C'est ainsi que des priorités de subventions ont été données aux équipements suivants :

— véhicules de secours aux asphyxiés et blessés, conçus pour intervenir lors des accidents de la route, pouvant servir successivement à l'extinction d'un feu de voiture, à la désincarcération de blessés, aux premiers soins sur place, à l'évacuation et aux liaisons radio-téléphoniques avec l'hôpital de rattachement ;

— grandes échelles, exigées par l'extension des grands ensembles ;

— camions dits « de dépollution » équipés pour intervenir en cas d'épandage accidentel de produits dangereux, sur route et sur plan d'eau, action se traduisant notamment par la maîtrise des fuites, la récupération des produits, le nettoyage et le dégagement de la chaussée, le relevage du camion-citerne, le barrage d'une portion de rivière, etc.

D'autre part, cette même direction subventionne la construction d'immeubles destinés aux sapeurs-pompiers. En troisième lieu, elle participe aux dépenses de fonctionnement dans les cas où celles-ci excèdent les ressources normales des collectivités locales : c'est ainsi qu'elle est parfois amenée, en cas de mise en application du plan Orsec, à accorder une aide pouvant atteindre 50 %.

La sécurité civile peut, en outre, participer également à la réalisation d'études pilotes dans le cadre départemental.

La Direction de la sécurité civile ne limite pas son aide à l'octroi de moyens financiers : elle intervient par son groupement aérien. En cas de grands sinistres, elle intervient avec ses deux unités d'intervention et particulièrement son détachement de lutte contre les feux de forêts. En outre, douze unités militaires réparties sur l'ensemble du territoire ont reçu une formation spécialisée leur permettant de renforcer l'action des services d'incendie et de secours. On peut citer, également, les interventions du service du déminage.

Outre les études en faveur de la prévention déjà citées, le Ministère de l'Intérieur intervient pour accroître la valeur des personnels, en élevant le niveau du recrutement, en améliorant dans une certaine mesure statuts et rémunérations, en s'attachant, dans ses centres et écoles nationales et locales, à la formation, à la spécialisation (par exemple, en matière de prévention) et au perfectionnement des professionnels et volontaires participant aux actions de protection des personnes et des biens.

Il n'en reste pas moins que les collectivités locales affectent à ce type d'action des sommes considérables : 161 500 000 F environ pour les départements et 681 000 000 F pour les communes.

L'aide apportée par la Direction de la sécurité civile apparaît, en regard, extrêmement faible. Au titre de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des collectivités locales qui ont dû engager des dépenses exceptionnelles du fait de catastrophes, cataclysmes, sinistres graves, elle ne disposera en 1976 que de 3 380 558 F.

Pour l'acquisition de matériels de lutte contre l'incendie et de secours la direction dispose de 12 588 478 F mais sur cette somme 823 532 F seulement seront utilisés à subventionner à 25 % les matériels et engins compris dans la liste faisant l'objet de la circulaire ministérielle n° 74-91 du 18 février 1974.

Enfin, 16 710 000 F sont demandés en 1976 pour la construction, l'aménagement de casernements, de centres de secours et d'écoles de sapeurs-pompiers.

Au total, la participation de l'Etat s'élèvera en 1976 à 32 678 836 F soit le cinquième de celle des départements et le vingtième de celle des communes.

IV. — LES RELATIONS ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Malgré son désir de ne pas évoquer les problèmes strictement financiers, votre rapporteur ne peut éviter, même brièvement, de broser la situation actuelle des finances locales. Ce tableau servira d'introduction à l'irritant et toujours présent problème des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

A. — Les budgets des collectivités locales.

Comme les années précédentes, la commission a demandé des informations sur l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des communes. Voici les réponses chiffrées qui lui ont été fournies par la Direction de la comptabilité publique. Elles portent sur les dépenses réelles des communes de 1968 à 1972 et permettent de suivre l'évolution de ces dépenses. Votre commission a regretté que le Ministère des Finances ne dispose pas encore d'un appareil statistique suffisamment au point pour fournir des éléments plus récents. En l'occurrence cependant, le tableau n'est fourni qu'à titre purement indicatif car le rapport de la Commission des Finances, comme à son habitude, contient des éléments beaucoup plus complets auxquels il convient de se reporter.

Evolution des dépenses réelles des communes entre 1968 et 1972.

	1968	1969	1970	1971	1972
Dépenses de fonctionnement :					
Valeurs absolues (en millions de francs).....	13 379	14 864	16 543	19 073	21 862
Progression par rapport à l'année antérieure.....	»	+ 11,1 %	+ 11,3 %	+ 15,3 %	+ 14,6 %
Dépenses d'investissement :					
Valeurs absolues (en millions de francs).....	11 533	13 117	14 521	14 926	16 905
Progression par rapport à l'année antérieure.....	»	+ 13,7 %	+ 10,7 %	+ 2,8 %	+ 13,3 %
Dépenses totales :					
Valeurs absolues (en millions de francs).....	24 912	27 981	31 064	34 001	38 767
Progression par rapport à l'année antérieure.....	»	+ 12,3 %	+ 11 %	+ 9,5 %	+ 14 %

Il n'est guère possible de tirer de ce tableau des observations très nouvelles par rapport à l'année dernière. Il se confirme que la faible croissance des dépenses d'investissement en 1971 n'a été qu'un phénomène passager.

En revanche, le Ministère des Finances a publié au début de cette année un bilan portant sur les comptes des collectivités et établissements publics locaux de 1966 à 1971 (1).

Cette note permet en particulier de comparer, malgré les différences de nomenclature, les dépenses des collectivités locales et de leurs établissements publics avec les dépenses de l'Etat :

	1966	1971
	(En milliards de francs.)	
Dépenses civiles de l'Etat (budget général).....	85,99	144,16
Dont :		
Dépenses civiles ordinaires.....	(68,90)	(122,55)
Dépenses civiles en capital.....	(17,09)	(21,61)
Dépenses des collectivités locales et des établissements publics locaux.....	40,31	70,52
Dont :		
Dépenses de fonctionnement.....	(24,95)	(43,22)
Dépenses d'investissement.....	(15,36)	(27,30)

Ces chiffres permettent de constater que les dépenses nettes des collectivités locales représentent près de la moitié des dépenses civiles de l'Etat d'après les lois de règlement. (Il convient de remarquer cependant que les dépenses des communes comprennent un montant assez important de transactions « internes » entre collectivités locales, ce qui a pour effet de gonfler quelque peu la statistique.)

On remarque aussi que si les dépenses de l'Etat ont augmenté de 68 %, soit pratiquement au même taux que la production intérieure brute pendant la même période, les dépenses des collectivités ont, elles, augmenté de 75 %.

La répartition entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement s'avère très différente, selon qu'il s'agit de l'Etat ou des collectivités locales. Alors que les dépenses de fonctionnement

(1) *Etudes et Bilans* janvier 1975, Service de l'information du Ministère de l'Economie et des Finances.

(dépenses civiles ordinaires) atteignent, pour l'Etat, plus de 80 % de l'ensemble des dépenses civiles (85 % en 1971), les charges correspondantes n'atteignent, pour les collectivités locales, que 60 % environ de l'ensemble (62 % en 1966 ; 61 % en 1971).

Un second tableau extrait de cette note très complète permet de comparer les dépenses des collectivités locales et des établissements publics locaux selon leur catégorie :

	1966	1971	VARIATION 1966-1971	
			En valeur.	En pourcentage.
	(En millions de francs.)			
Communes (y compris les communautés urbaines, mais non Paris).....	19 828	34 001	+ 14 173	+ 71
Départements	11 339	17 740	+ 6 401	+ 56
Paris	3 245	5 234	+ 1 989	+ 61
Régies (y compris R. A. T. P.).....	2 732	4 246	+ 1 514	+ 55
Syndicats et districts.....	2 292	4 710	+ 2 418	+ 106
Autres établissements et services annexes (1).....	883	4 590	+ 3 707	+ 420
Total	40 319	70 521	+ 30 202	+ 75

(1) Cette progression importante est liée à la création de nombreux services industriels ou commerciaux, du fait de besoins nouveaux (eau, assainissement...).

Ces chiffres font ressortir la croissance vertigineuse des services nouveaux que les collectivités locales et les communes en particulier sont contraintes désormais d'assurer.

Cette croissance des besoins n'est cependant pas la seule difficulté à laquelle les collectivités locales doivent faire face.

Beaucoup de problèmes viennent de leurs relations avec l'Etat. Celui-ci détient à leur endroit ce qui était à l'origine essentiellement une aide et qui devient de plus en plus un frein à l'autonomie communale : la subvention. Les relations entre les communes et l'Etat d'autre part manquent de clarté. L'équilibre qui devrait présider à ces rapports est, pour l'instant, et malgré des efforts récents, dont certains figurent dans ce budget, rompu, au détriment des collectivités territoriales.

B. — Les subventions.

Les subventions de fonctionnement augmentent cette année de 22,20 %. En revanche, les subventions d'équipement auxquelles votre commission apporte chaque année une attention particulière augmentent beaucoup plus faiblement : 7,15 %. Pour être tout à fait objectif, il convient de rappeler cependant que, par anticipation sur le budget de 1976, la loi de finances rectificative avait, en même temps qu'elle le créait, doté de 1 milliard le Fonds d'équipement des collectivités locales.

Il n'en reste pas moins que la part des subventions dans la formation brute de capital fixe des communes est restée ces dernières années, comme le montrent les tableaux publiés dans l'excellent rapport de la Commission des Finances, étrangement stagnante aux environs de 15 %. On ne peut manquer d'être frappé par la comparaison entre cet état de fait et l'évolution des dépenses des collectivités locales rappelée ci-dessus. Il en résulte un accroissement considérable de la charge fiscale des contribuables locaux.

L'inflation galopante que nous avons connue depuis l'année dernière a accentué les inconvénients de la réforme entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1972. On sait, en effet, que le décret du 10 mars 1972 qui l'a instaurée, a introduit, à côté de mesures de rationalisation et de simplification, le principe du caractère forfaitaire et non révisable des subventions.

Comme les devis ne sont pas toujours actualisés à la date attributive de subvention et que, d'autre part, des délais trop importants séparent la décision de l'attribution effective, il arrive que ce système aboutisse à réduire le taux de la subvention effectivement perçue.

Chacun sait d'autre part, c'est un inconvénient souvent dénoncé, que la diversité et le formalisme parfois excessif des subventions sont un frein à l'autonomie communale. Ils y obligent les élus locaux à s'adapter aux arcanes parfois subtils, parfois abusifs aussi de l'administration alors qu'au contraire l'administration

territoriale et les services techniques devraient leur faciliter la tâche au maximum. Au contraire, bien souvent, en raison de l'inégalité des partenaires, du point de vue technique surtout, ce qui devrait être un service ou, au pire, un contrôle de régularité, se transforme, avant même la demande de subvention, en contrôle d'opportunité. Il y a là une situation qui n'échappe sûrement pas au Ministre de l'Intérieur mais qui est extrêmement difficile à réformer. Elle ne pourra être changée que si l'administration de tutelle accepte de prendre appui sur les élus et leur facilite la tâche.

La première mesure efficace en ce sens aurait été assurément la subvention globale d'équipement annoncée en 1973 et jamais venue depuis.

Votre commission souhaite que le Fonds d'équipement des collectivités locales qui, lui, est une réalité et le fruit d'une action concertée des élus et de l'administration, prenne résolument la place de ce qui risque de demeurer un fantôme. La seule critique sérieuse qui puisse être portée contre le fonds tel qu'il fonctionne cette année est d'avoir négligé les départements.

Si l'on examine maintenant la répartition des subventions par catégories, on constate cette année que l'effort, déjà insuffisant globalement, a été volontairement inégal. Le Gouvernement a voulu tenir compte des vœux exprimés par les régions. Des priorités très nettes apparaissent en faveur des équipements urbains : stations d'épuration, assainissement, traitement des ordures ménagères. Les crédits consacrés à ces subventions progressent de 22,9 %. Les dotations prévues pour le financement des plans de circulation augmentent de 20 %. Enfin, la progression des crédits destinés aux constructions publiques, en milieu urbain essentiellement, demeure supérieure à la moyenne. En revanche, parmi les chapitres auxquels votre commission est particulièrement attentive, on observe une quasi-stagnation préoccupante des dotations du Fonds spécial d'investissement routier qui augmente de moins de 5 % et des subventions destinées à la voirie départementale et communale.

Les subventions d'équipement du Ministère de l'Intérieur pour 1976.

CHAPITRES	AUTORISATIONS de programme.		CREDITS de paiement.	
	1975	1976	1975	1976
(En millions de francs.)				
57-00. — Etudes pour équipement des communes	»	4,893	»	3,5
63-50. — Voirie départementale et communale	74	74	50	60
65-50. — Réseaux urbains.....	461,8	567,6	300	325,3
65-52. — Habitat urbain.....	109	54	80	80
67-20. — Edifices culturels.....	2,4	2,6	2,2	2
67-60. — Constructions publiques.....	48,15	53,187	35	30
67-51. — Travaux divers d'intérêt local...	30	30	20	20
67-52. — Incitations financières au regroupement communal.....	94,8	97	80	70
F. S. I. R. 02. — Tranche départementale..	91	91	75	78
F. S. I. R. 03. — Tranche urbaine.....	219	227	170	174
F. S. I. R. 04. — Tranche communale.....	56,5	65	60	55
F. S. I. R. 05. — Ponts détruits par faits de guerre	46	50	30	20
Total	»	1 316,280	»	917,8

Comme l'année dernière, votre rapporteur s'est attaché à l'étude de quelques dotations particulières : l'habitat urbain, la voirie départementale et communale, les subventions aux routes nationales transférées dans la voirie départementale.

En ce qui concerne l'habitat urbain, la demande formulée pour 1976 comporte les inscriptions suivantes (en millions de francs) :

- article 10. — Viabilité des zones d'habitation..... 30
- article 20. — Remise en état de la voirie et des réseaux divers des cités minières..... 24
-
- Total 54

Le volume des crédits de paiement sollicité s'élève à 80 millions de francs.

Les dotations prévues à l'article 10 doivent permettre de couvrir, partiellement, le déficit des bilans de viabilité secondaire dans les Z. A. C.

Ces subventions doivent conserver un caractère exceptionnel, l'équilibre du bilan devant être systématiquement recherché chaque fois que cela est possible. L'administration se plaint que ce caractère exceptionnel ait été, semble-t-il, progressivement perdu de vue au cours des années récentes. C'est pourquoi des instructions très fermes ont été adressées aux préfets pour que la politique suivie en ce domaine soit désormais « moins laxiste et plus soucieuse des deniers de l'Etat ».

C'est dans ces conditions qu'il a été décidé de réduire le montant de la dotation inscrite au chapitre 65-52 pour 1976 qui sera réservée — en attendant que soit dressé un bilan exhaustif des engagements qui restent à honorer — au règlement d'opérations particulièrement anciennes dont les bilans ne peuvent être remis en cause.

Les 24 millions de francs prévus à l'article 20 sont destinés aux travaux de remise en état des voiries et réseaux divers qui seront transférés du patrimoine des houillères à celui des communes qui acceptent cette dévolution de propriété.

La répartition des autorisations de programme demandées pour 1976 au titre de la voirie départementale et communale confirme la priorité accordée au milieu urbain : la plus grande partie, soit 66 millions de francs, est destinée au financement de la voirie primaire des grands ensembles. Le reste sera affecté à des opérations spécifiques mais malheureusement très ponctuelles : aide aux départements pauvres, travaux de désenclavement, liaisons côtières et réparation des dommages causés par des calamités publiques.

Enfin, il convient de faire le point sur les subventions aux départements au titre de la voirie nationale transférée.

La loi de finances pour 1972 a autorisé le transfert aux départements de 55 000 kilomètres environ de routes nationales secondaires. Les modalités d'application de ce transfert ont été précisées par décret du 17 avril 1972.

La mutation domaniale est assortie d'une subvention forfaitaire fixée chaque année par le Parlement et versée aux départements en fonction de la longueur du réseau déclassé. Cette longueur porte sur un total de 53 300 kilomètres pour 89 départements.

Depuis l'origine la situation a évolué de la façon suivante :

ANNEES	CREDITS budgétaires.	SUBVENTIONS allouées.	NOMBRE de départements concernés.	ROUTES déclassées.
	(En millions de francs.)			(En milliers de kilomètres.)
1972	300	4,8	13	7,9
1973	310	244,6	75	43,3
1974	325	301,8	88	50,4
1975	345	328,8	89	53,3
1976	367	»	89	53,3

Ces crédits sont prélevés sur le budget du Ministère de l'Équipement et transférés au chapitre 63-51 « Subventions pour classement de routes nationales dans la voirie départementale » du budget du Ministère de l'Intérieur.

Jusqu'en 1974, cette compensation financière a été déterminée en tenant compte de la progression de l'indice T. P. 343 routes et aérodromes (index nationaux de prix des travaux publics).

L'indice T. P. ayant évolué très rapidement depuis deux ans en raison de la hausse importante des produits bitumineux, le Parlement a fixé, sur proposition du Ministère de l'Équipement, le montant des crédits destinés au réseau national déclassé en l'affectant du même pourcentage d'augmentation que celui du budget routier de ce département.

Pour ce qui concerne les prévisions budgétaires pour 1976, ce même taux de croissance aurait abouti à 6,37 % par rapport à 1975.

Cependant, le 24 octobre 1975, lors de la discussion du budget de l'Équipement à l'Assemblée Nationale, et à la demande de la Commission des Finances, le Gouvernement a déposé un amendement portant la subvention forfaitaire à 380 millions. Cet amendement aboutirait à une majoration de 10 % sur le montant retenu en 1975. Votre commission, malgré que le taux retenu ne corresponde pas à la progression du coût des travaux, ne peut, bien entendu, qu'être favorable à une telle augmentation.

C. — Les transferts de charges.

Ce chapitre correspond à une préoccupation constante des élus locaux et à un phénomène qui, pour être parfois dénoncé avec quelque excès, n'en constitue pas moins, par son ampleur, un abus caractérisé.

Le 12 avril 1975, à Mâcon, devant le Congrès du Mouvement national des Elus locaux, M. Michel Poniowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, avait fait lever un grand espoir en marquant sa volonté de « déterminer et consolider la place des collectivités locales dans la nation » par « une clarification franche des relations entre l'Etat et les collectivités locales ».

Dans ce but, le Ministre annonçait en premier lieu son intention de « supprimer les charges assumées par les collectivités locales dans des domaines qui, incontestablement, relèvent de l'Etat.

« Je pense dans l'immédiat, disait-il, aux frais de fonctionnement de la Justice dont j'espère que dès 1976 les communes et départements pourront être déchargés. Dans le même ordre d'idées, les contingents de police devront disparaître. Car ils n'ont aucun lien avec la qualité du service rendu et se perdent dans la masse des recettes de l'Etat. Progressivement, car les sommes en jeu sont très importantes, mais avec un échéancier précis (sur trois ou quatre ans) la clarification doit être assurée dans le domaine de l'Education nationale, de l'aide sociale, des communications, des personnels départementaux travaillant dans les préfectures. »

Le Ministre d'Etat, lors du grand débat organisé le 21 mai 1975 au Sénat sur les charges et ressources des collectivités locales, avait repris ce même thème, déclarant qu'une « refonte de grande ampleur » était « indispensable ».

« C'est une œuvre de longue haleine qui nécessitera plusieurs années, mais qui marquera profondément l'histoire de nos institutions. Il va de soi qu'aux responsabilités nouvelles des collectivités correspondront des ressources nouvelles transférées par l'Etat et que cette refonte n'alourdira en aucun cas le poids des charges locales.

« Certains transferts qui, à mes yeux, devraient constituer les premières étapes de la réforme dès le prochain budget soulageront même les finances de nombreuses communes. Je pense, en particulier, à la suppression des contingents de police et au parachèvement progressif des nationalisations des collèges du second degré. »

Le projet de budget pour 1976 apporte, en effet, un début de solution qui ne correspond cependant pas exactement à ces déclarations. Les contingents de police ne sont pas supprimés non plus que les frais de fonctionnement de la Justice. En revanche, l'effort amorcé en 1972, de nationalisation ou d'étatisation des lycées C. E. S. et C. E. G. est fortement accéléré cette année :

Depuis 1972, le rythme des nationalisations d'établissements d'enseignement du second degré et plus particulièrement de ceux du premier cycle avait déjà régulièrement progressé : le nombre d'établissements nationalisés ou étatisés est ainsi passé de 45 en 1971 à 250 en 1972, 355 en 1973, 520 en 1974 et 520 en 1975. Ces mesures doivent être considérablement renforcées au cours des deux prochaines années puisque, dans le cadre de la réforme d'ensemble des collectivités locales, le Gouvernement a décidé de nationaliser, avant la fin de l'année 1977, tous les lycées et collèges municipaux.

A cet égard, une étape très importante sera franchie en 1976, le projet de budget pour cette année prévoyant les crédits nécessaires à l'étatisation ou la nationalisation de 1 125 établissements de la manière suivante :

- l'étatisation de cinq lycées au 15 septembre 1976 ;
- la nationalisation de 54 lycées ;
- 39 lycées au 1^{er} janvier 1976 ;
- 15 lycées au 15 septembre 1976 ;
- la nationalisation de 1 066 collèges ;
- 566 collèges au 1^{er} janvier 1976 ;
- 500 collèges au 15 septembre 1976.

Compte tenu des ouvertures et des fermetures d'établissements susceptibles d'intervenir en 1976, il resterait, en 1977, environ 630 établissements municipaux à nationaliser pour réaliser l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

Ce dernier entend que cette mesure s'insère dans un plan de cinq ans dont la prochaine étape, en 1977, serait la reprise par l'Etat des frais de fonctionnement de la Justice, à l'exception des dépenses immobilières, qui sont actuellement en grande partie à la charge des collectivités locales.

En ce qui concerne les départements, ils sont tenus, en application de l'article 61-6° de la loi du 10 août 1871, d'assumer les frais de loyer, d'entretien et de mobilier des cours d'assises, tribunaux de grande instance et tribunaux de commerce, ainsi que les menues dépenses de ces juridictions et des tribunaux d'instance.

Pour leur part, les communes ont à leur charge :

— en application de l'article 185-8° du Code de l'administration communale, les frais de loyer et de réparation des locaux des tribunaux d'instance ainsi que l'achat et l'entretien de leur mobilier ;

— en application de l'article 185-15° du Code de l'administration communale, les dépenses afférentes aux conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction ;

— en vertu des décrets des 6 juillet 1810 et 27 février 1811, le logement du président des cours d'assises et du président des tribunaux militaires.

D'autre part, depuis 1968, les dépenses relatives au logement et au fonctionnement des secrétariats-greffes fonctionnarisés des juridictions civiles et pénales sont assurées dans les mêmes conditions que celles prévues, et rappelées ci-dessus, pour les autres services de ces juridictions ; une subvention est cependant versée aux départements et aux communes pour tenir compte des frais supplémentaires leur incombant de ce fait. Au total, ce sont ainsi 200 millions qui sont indûment payés par les communes.

Dans un domaine voisin, celui de l'importante question de la T. V. A. payée par les communes sur leurs travaux et qui aboutit, là encore, à une reprise par l'impôt d'une partie des subventions accordées, un effort sensible a été fait avec la création du Fonds d'équipement des collectivités locales et la possibilité ouverte aux communes d'être assujetties, sur leur demande, à la taxe sur la valeur ajoutée au titre des opérations réalisées en régie par certains de leurs services.

D'ici cinq ou six ans suivant les déclarations du Gouvernement, les ressources du fonds devraient être augmentées de façon à atteindre le montant des charges de T. V. A. grevant les équipements locaux.

On sait, d'autre part, que si la loi portant réforme de la politique foncière, en cours de discussion, est votée, ce fonds devrait recevoir la moitié environ du produit de la « taxe représentative du droit de construire au-delà du plafond légal de densité », c'est-à-dire, autant qu'il soit possible de faire des estimations à l'heure actuelle, environ 1 100 millions par an.

Les mesures annoncées l'an dernier et adoptées lors de la session budgétaire d'automne 1974 visaient à faire rentrer les activités industrielles et commerciales de certaines régies communales dans le champ d'application de la T. V. A. ; cette disposition était susceptible de permettre aux communes la récupération des taxes sur l'usager ou sur l'Etat quand leurs services se trouveraient en situation de butoir.

C'est ainsi que le paragraphe I de l'article 14 de la loi du 30 décembre 1974 dispose qu'à compter du 1^{er} novembre 1975, les collectivités locales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent, sur leur demande, être assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée, au titre des opérations réalisées :

- par leurs abattoirs ;
- par leurs marchés d'intérêt national ;
- par leurs services de fourniture d'eau ;
- par leurs services d'assainissement ;
- par leurs services d'enlèvement et de traitement des ordures, déchets et résidus, lorsque ces services donnent lieu au paiement d'une redevance.

L'option peut être exercée pour chacun des services en cause dans des conditions et pour une durée à fixer par décret en Conseil d'Etat.

Le décret n° 75-611 du 9 juillet 1975 est intervenu à cette fin, et le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a informé les maires de la publication de ce texte, en leur indiquant en même temps d'une manière très générale, dans quels cas la soumission d'une régie au droit commun fiscal présenterait, *a priori*, un intérêt réel pour la collectivité.

Mais une municipalité ne saurait s'en tenir à ces indications trop globales pour qu'une décision soit prise en pleine connaissance de cause. Chaque cas constitue un cas particulier qui mérite une étude approfondie.

Aussi, le Ministère de l'Intérieur a-t-il diffusé une notice plus complète, que tous les maires et tous les présidents de comité pourront se procurer auprès des préfetures et auprès des sous-préfetures. Ces élus trouveront dans ce document tous les éléments nécessaires d'appréciation et, au cas où certaines imprécisions subsisteraient, il leur est recommandé de faire appel au concours de la direction générale des collectivités locales qui sera toujours prête à fournir les précisions qui pourraient manquer.

Par ailleurs, est diffusée une instruction budgétaire et comptable qui s'appliquera à tous les services qui, à la demande des assemblées compétentes, seront désormais assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée. Le dispositif administratif est ainsi mis en place. Il appartient maintenant à chaque assemblée intéressée de se livrer aux études qui s'imposent, en la matière, avant toute décision, car chacune d'entre elles possède maintenant toutes les informations qui lui permettront de se prononcer.

Selon les estimations gouvernementales, la T. V. A. ainsi reversée aux communes devrait avoisiner les 800 millions de francs.

Enfin, le projet de budget pour 1976 contient deux autres mesures qui, pour être beaucoup moins importantes, constituent deux nouveaux « petits pas » vers les collectivités locales : le financement sur crédits d'Etat de l'ensemble des dépenses afférentes au fonctionnement des missions régionales et la prise en charge totale par l'Etat, sous certaines conditions, de l'indemnisation des victimes d'émeutes.

Sur le premier point, l'article 66 de la loi de finances pour 1975 aux termes duquel « à compter du 1^{er} janvier 1975, aucune dépense de personnel et de fonctionnement des missions régionales ne peut être inscrite aux budgets départementaux », n'est cependant pas appliqué de façon littérale, à la fois pour des raisons théoriques et pour des raisons d'opportunité : le service de la mission régionale constitue, dans les structures actuelles, et même si on peut le regretter, un service préfectoral parmi d'autres et son fonctionnement ne peut être entièrement dissocié de celui de la préfeture.

Le département est donc amené inévitablement à assumer au titre des charges communes à l'ensemble des services, un certain nombre de dépenses qui la concernent : eau, chauffage, éclairage, téléphone, etc. De même, il ne pouvait être question sans graves inconvénients de remettre brutalement à la disposition des départements les personnels qu'ils avaient consenti à recruter au cours des années antérieures pour faciliter le fonctionnement des missions alors que des recrutements de personnel d'appoint seraient opérés par ailleurs sur crédits d'Etat.

Aussi, les préfets de région ont-ils été autorisés à demander au conseil général du département chef-lieu de maintenir à la disposition de la mission, mais seulement contre remboursement par l'Etat des rémunérations, indemnités et charges accessoires correspondantes, un certain nombre d'agents départementaux, dans la limite du crédit qui leur avait été attribué à cet effet. Par ailleurs, en ce qui concerne le fonctionnement courant et le matériel, les dépenses aisément individualisables sont imputées directement sur les crédits d'Etat tandis que les dépenses communes sont réalisées par la voie du budget départemental et donnent lieu à répartition entre les différents bénéficiaires, à savoir le département pour les services qui lui incombent, l'Etat au titre de la mission régionale, et l'établissement public régional en ce qui concerne le fonctionnement des assemblées régionales.

Nul doute cependant qu'étant donné cet imbroglio, le respect du texte législatif reposera une fois de plus sur la vigilance du conseil général du département chef-lieu de la région.

En ce qui concerne la responsabilité des communes en cas d'émeutes, elle résulte des articles 116 et suivants du code de l'administration communale qui prévoient cependant une contribution de l'Etat au paiement des dommages-intérêts fondée sur le risque social. Depuis la loi du 16 avril 1914 qui a introduit ces dispositions, la prise en charge par l'Etat, qui est normalement de 50 %, pouvait être relevée à 80 % en deux circonstances :

— lorsque la commune n'a pas momentanément ou de façon permanente la disposition de la police locale ni de la force armée ;

— lorsque, ce qui est le cas le plus général, la commune a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles.

L'article 73 du projet de loi de finances propose de porter ce taux à 100 % dans ces deux hypothèses et, à compter du 1^{er} janvier 1971, pour mettre fin à des actions judiciaires intentées contre plusieurs communes. Votre commission a émis un avis favorable à son adoption.

La route est longue cependant qui reste à parcourir : outre les frais de justice et de police déjà évoqués, les dépenses d'aide sociale constituent un poste extrêmement important que l'on ne peut espérer réduire en une seule année. De même reste pendante la question des personnels de préfecture payés sur fonds départementaux ; c'est un problème auquel notre commission, qui compte de nombreux Conseillers généraux, est particulièrement sensible. Le nombre de ces personnels en effet ne cesse d'augmenter. A l'heure actuelle, on en dénombre pas moins de 11 100 qui se décomposent ainsi : titulaires : 4 450 ; auxiliaires permanents : 4 300 ; auxiliaires temporaires : 2 300 ; contractuels : 50.

En ce qui concerne les dépenses d'aide sociale en particulier, la Cour des comptes, dans son dernier rapport, les a évaluées à 7,5 milliards de francs (1) par an. Elle a souligné également que « les modalités de répartition des dépenses nettes d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales qui restent définies par le décret n° 55-687 du 21 mai 1955 (!) *devraient être profondément modifiées* ». En 1972, la part des collectivités locales, qui est particulièrement forte dans les dépenses du groupe III, qui se rapporte aux malades, infirmes et aux vieillards, représentait au total, selon la Cour, 56,2 % de cette charge globale de 7,5 milliards de francs.

Le même rapport insiste également sur l'insuffisance des moyens des directions départementales de l'action sanitaire et sociale. Cette insuffisance a pour effet d'accroître, paradoxalement, faute de contrôle, le coût de l'aide sociale ou de grever, par des dépenses indues de personnel, les budgets départementaux.

Malgré la bonne volonté affichée dans les réponses des ministres et réaffirmée par M. Poniowski à Mâcon et au Parlement, il semble que la réforme de cet état de fait devrait être très longue. Elle suppose la connaissance la plus objective possible des possibilités contributives des différentes collectivités, donc la mise

(1) Le passage de ce rapport concernant l'aide sociale et les réponses du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, et du Ministre de la Santé figurent en annexe au rapport de M. Raybaud.

en place définitive de la réforme en cours de la fiscalité locale. Encore faudra-t-il, d'autre part, attendre la mise en place de deux réformes fondamentales : la loi d'orientation sur les handicapés et la généralisation de la Sécurité sociale.

Dans ces conditions, connaissant la lenteur de la machine administrative, il semble difficile de croire, comme le promet le Ministre de l'Intérieur, à un début de transfert vers 1978 ou 1979.

Il paraîtrait plus sage de commencer à reprendre, sur le budget de l'Etat, les trop nombreux auxiliaires payés sur les budgets départementaux.

Tels sont les principaux postes à réduire mais d'autres charges indues pèsent sur les collectivités, de façon beaucoup plus subtile : votre commission, après la Commission des Finances, tient à dénoncer un système dans lequel les fonds libres des communes ne sont pas rémunérés alors que l'Etat leur alloue des avances ou des services financiers onéreux, et que, le plus souvent, ces avances sont rendues nécessaires parce que l'Etat lui-même est un trop mauvais payeur !

Il y a là un ensemble de questions sur lequel sera jugée la volonté de changement du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur.

La Commission des Lois est consciente que la tâche entreprise est immense et difficilement réalisable parce que trop longtemps différée. On ne peut que constater malheureusement que les circonstances dans lesquelles elle est enfin entreprise ne sont guère favorables à des transferts financiers massifs.

Elle forme le vœu en tout cas que le Parlement et les organisations d'élus représentatives soient étroitement associés dans le choix des priorités que l'étroitesse des ressources et l'ampleur de la tâche à accomplir ne manqueront pas d'imposer.

V. — L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES INSTITUTIONS DECENTRALISEES

Le rattachement de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale au Ministère de l'Intérieur était apparue à l'époque comme une décision logique et porteuse d'espoir pour les collectivités territoriales qui sont, et ce fait est trop souvent oublié, les principaux maîtres d'œuvre des aménagements. C'était aussi une façon d'empêcher la D. A. T. A. R., restée longtemps un organisme très léger, d'évoluer dans le sens trop technocratique et théorique que certains de ses rapports avaient laissé entrevoir.

Il semble que ce rattachement ait, inversement, amené le Ministère de l'Intérieur à intégrer davantage dans les réformes qu'il a été amené à proposer au Parlement la préoccupation de rééquilibrage des activités.

Cette volonté nouvelle, qui doit être intensifiée, transparaît à travers la création de la nouvelle taxe professionnelle et du Fonds d'équipement des collectivités locales, de même que dans la nouvelle politique en faveur des pays.

La politique menée à l'égard des établissements publics régionaux d'autre part, les décisions prises par ces établissements publics eux-mêmes, semblent devoir davantage leur faire jouer un rôle de coordination et d'aménagement qu'un rôle de transition, même timide, vers un véritable pouvoir régional.

La loi n° 75-678 du 28 juillet 1975 supprimant la patente et instituant une taxe professionnelle contient une disposition importante pour les communes défavorisées de nos départements : la création d'un Fonds départemental de la taxe professionnelle. Ce Fonds sera alimenté par une partie des taxes professionnelles exceptionnelles perçues par certaines communes très avantagées. Ce sera aux Conseils généraux de répartir les ressources ainsi dégagées. Il y a là un effort incontestable pour passer d'un point de vue strictement administratif à une vision réaliste des « bassins d'emploi », selon l'expression de la Commission de l'aménagement du territoire et du cadre de vie pour le VII^e Plan. Cependant, cette disposition ne pourra pratiquement jouer qu'à la fin de 1976;

première année d'application de la loi. C'est pourquoi le Gouvernement a renvoyé aux prochains mois la parution du décret d'application nécessaire.

De même, le Fonds d'équipement des collectivités locales est une institution qui, très vite, pourrait servir à corriger partiellement les inégalités de ressources des communes. Cette année, la répartition effectuée a emprunté les critères du Fonds d'action locale qui ont l'avantage d'être élaborés par des élus.

La répartition du milliard de 1975 s'est traduite cependant par des résultats quelque peu discutables dans certains cas faute d'avoir instauré une dotation minimale forfaitaire. C'est ainsi que certaines communes déjà défavorisées n'ont reçu que quelques dizaines de francs ! Il est vrai que, quel que soit le montant de la subvention, les communes ont eu le droit de contracter un prêt minimum de 20 000 F auprès de la Caisse des Dépôts. Il conviendra sans doute, au moment de l'adoption du critère définitif de répartition des ressources du Fonds d'équipement des collectivités locales, de réserver une part des subventions aux départements défavorisés (par exemple aux départements situés en zone de montagne ou aux communes rurales).

Le Ministère de l'Intérieur a fait également, à la suite des remarques de nombreux élus, un nouvel effort en faveur des collectivités territoriales défavorisées en proposant, sous forme de deux articles figurant parmi les dispositions spéciales, une réforme des critères de répartition du versement représentatif de la taxe sur les salaires.

En vertu de ces dispositions, l'allocation minimum garantie, prévue à l'article 42 de la loi n° 76-10 du 6 janvier 1966, sera déterminée sur la base du recensement de 1968 et non de 1975, qui a révélé une chute parfois dramatique de la population dans les petites communes rurales.

De même, l'article 72 du projet de loi de finances propose de revoir les critères d'attribution du V. R. T. S. aux départements d'Outre-Mer. Il propose de substituer, pour les attributions de garantie du V. R. T. S. provenant des impôts sur les ménages, le rapport de la population des départements d'Outre-Mer à la population de la France métropolitaine au rapport des recettes au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires. Cette substitution aura

pour effet d'accroître la part des D. O. M. de 1,572 % à 2,15 % sans que l'incidence sur la répartition des recettes au plan métropolitain excède 0,60 %.

Enfin, dernière née de la politique des contrats, la politique en faveur des pays devrait contribuer à un rééquilibrage de nos communes rurales qui, souvent, sont confrontées à des besoins en équipement sans commune mesure avec leurs ressources. Bien souvent, de plus, les communes et les départements sont contraints d'investir pour satisfaire l'afflux de plus en plus important des résidents saisonniers. Les critères d'attribution des subventions ne prennent nullement en compte cette population supplémentaire. D'autre part, bien souvent, ce sont ces mêmes communes et ces mêmes départements qui voient leur population officielle diminuer et, partant, le nombre de leurs contribuables.

Une telle politique, toutefois, n'aura des chances d'être efficace que si elle s'applique aux zones les plus menacées et en tenant compte des situations locales. Dans un département fortement urbanisé, par exemple, une ville de 20 000 habitants peut être une « petite ville ». Dans d'autres cas, cependant, il sera sûrement nécessaire de descendre beaucoup plus bas, parfois même au-dessous de 5 000 habitants.

En tout état de cause, les moyens financiers mis à la disposition des collectivités qui accepteront de tels contrats devront être suffisamment attractifs. Il est à craindre, compte tenu des premières expériences, que les départements ou les établissements publics régionaux ne soient contraints de venir abonder la participation de l'Etat en la matière.

Ce serait dans la ligne des actions entreprises spontanément par ces mêmes établissements publics. C'est ainsi que plusieurs conseils régionaux, tel celui du Limousin, ont créé un « fonds de correction des déséquilibres internes », mais porterait atteinte à la crédibilité de la tentative de sauvetage des zones défavorisées annoncée par le Gouvernement. C'est une raison supplémentaire pour penser qu'une véritable politique d'aménagement du territoire ne pourra réussir sans les régions.

La loi du 5 juillet 1972 a conçu la région comme un organisme d'animation, de coordination et d'incitation en matière de développement économique et social agissant dans le respect des attributions des départements et des communes, qui restent en particulier responsables de la réalisation et de la gestion des équipements.

Ces dispositions ont permis à la nouvelle institution de s'insérer dans des conditions plus ou moins satisfaisantes, auprès des partenaires traditionnels que sont l'Etat et les collectivités locales, dans la définition et la mise en œuvre d'une politique de développement et d'aménagement régional.

Les régions achèvent seulement leur deuxième exercice budgétaire. Cette brève période a, néanmoins suffi à mettre en relief leur vitalité, illustrée par la place de premier plan qu'elles ont immédiatement occupée dans le processus de développement économique du pays. Ceci explique que, tout naturellement, les assemblées régionales aspirent à assumer les plus larges responsabilités et revendiquent pour ce faire, un élargissement de leurs compétences ainsi qu'un accroissement de leurs moyens financiers.

Le Gouvernement considère que cet objectif peut être atteint, sans remise en cause du statut défini en 1972.

Il estime, en effet, qu'une telle remise en cause serait d'autant moins justifiée que la loi du 5 juillet 1972 ouvre des possibilités d'évolution de nature à permettre le renforcement progressif de l'institution régionale.

C'est dans cette voie qu'il s'est engagé en recherchant au cours des derniers mois une première série d'attributions que l'Etat pourrait confier aux régions en application de l'article 4-III 1° de la loi. La Commission a tenu à insister sur les dispositions de cet article selon lequel tout transfert d'une attribution qui comporterait une obligation de dépense pour l'Etat devrait s'accompagner de la mise à la disposition de la région de la ressource correspondante.

S'agissant des ressources propres des établissements publics régionaux en dehors de tout transfert d'attribution, le Gouvernement examine le moyen de les accroître. Un projet de loi prévoyant un relèvement significatif du plafond actuel de 25 F par habitant, et vivement réclamé au Sénat le 18 novembre dernier lors d'un débat sur les régions, et par an pourrait être proposé prochainement au Parlement.

La voie d'évolution retenue par le Gouvernement, telle qu'elle a été précisée ci-dessus, l'a conduit à constituer depuis le début de l'année un groupe de travail interministériel chargé, sous la présidence d'un Conseiller d'Etat, de rechercher les attributions nouvelles susceptibles d'être confiées aux régions par l'Etat. Les propositions formulées par ce groupe sont en cours d'examen et le Gouvernement arrêtera prochainement sa décision à leur égard.

Une première mesure vient d'être prise en ce qui concerne les parcs naturels régionaux ; un décret n° 75-983 du 24 octobre 1975 a en effet conféré aux régions des responsabilités en matière de création et de gestion de tels organismes.

Elle n'est pas de très bon augure pour la suite lorsque l'on connaît les difficultés que rencontrait l'Etat pour financer de tels organismes. Espérons que les prochains transferts ne conduiront, sous le couvert de la logique, à débarrasser l'Etat de prérogatives qu'il ne peut plus assumer.

En matière de répartition des compétences entre l'Etat et les régions pour les investissements, les derniers propos tenus par le Ministre d'Etat au Sénat, le 18 novembre dernier, sont plus rassurants :

« Les travaux de la Commission Iéhlé sont en cours, et je pense que nous connaissons, dans les toutes prochaines semaines, leurs résultats. Ils permettront d'augmenter la masse des crédits déconcentrés, en transférant un volume important de la catégorie I à la catégorie II.

« En dehors de cette extension sera opéré un regroupement des lignes budgétaires qui augmentera le pouvoir d'appréciation laissé aux établissements publics régionaux. Les crédits, qui seront déconcentrés après cette réforme par application du rapport Iéhlé et qui seront soumis à l'avis des établissements publics régionaux, représenteront environ le quart des crédits d'équipement de l'Etat. »

Monsieur le Président de la République a annoncé hier, 24 novembre, une première concrétisation de ces promesses en prévoyant au projet des régions le transfert des pouvoirs de décision sur les crédits de catégorie III (crédits d'intérêt départemental).

Malgré leur aspect constructif, ces propos et cette première décision sont en retrait des conclusions adoptées à Lille par les présidents des conseils régionaux le 14 mars 1975 :

« Les présents se prononcent en faveur d'un nouveau partage entre pouvoir délibératif et consultatif sur les crédits d'Etat ; ils demandent au Gouvernement que les régions aient un pouvoir de décision sur les investissements de catégorie II et III et un pouvoir d'avis sur les crédits d'Etat de catégorie I et sur les grands projets. Les régions demandent que la distinction des catégories d'équi-

pement se fasse en fonction de leur nature et non de leur taille, et que pour les équipements d'intérêt régional et local les dotations budgétaires soient globales par ministère. »

Enfin, beaucoup de membres de la commission ne peuvent se départir d'une double inquiétude : celle de voir les décisions des conseils battues en brèche par une administration financière peu habituée à subir un contrôle au niveau régional mais aussi celle de ne pas sentir pour l'instant une unité parfaite sur la question au sein même du Gouvernement.

*
* *

En conclusion, sous réserve des observations qu'elle présente, votre Commission des Lois donne un avis favorable à l'adoption du projet de budget du Ministère de l'Intérieur.